



Universidade do Minho  
Escola de Direito

Rafaela de Figueiredo Garcia Guimarães

Securitização, estado de exceção  
constitucional e direitos fundamentais na crise  
sanitária da Covid-19 em Portugal



Universidade do Minho  
Escola de Direito

Rafaela de Figueiredo Garcia Guimarães

Securitização, estado de exceção constitucional  
e direitos fundamentais na crise sanitária da  
Covid-19 em Portugal

Dissertação em Mestrado

Mestrado em Direitos Humanos

Trabalho efetuado sob a orientação da

**Professora Doutora Alessandra Aparecida Silveira**

Setembro de 2022

## DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

### Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe Fernanda, minha fortaleza, por sempre estar ao meu lado e acreditar em todos os meus sonhos.

Ao meu pai Francisco (*in memoriam*), meu eterno herói, pelos seus ensinamentos, incentivos e eterno amor que se faz sensível mesmo sem sua presença física.

Ao meu marido Frederico, sem ele não seria possível enfrentar esse desafio, pelo seu apoio de sempre, amor, paciência, dedicação e companheirismo.

Aos meus filhos, Bernardo e Felipe, razões do meu viver, perdoem as horas em que estive ausente, as noites que não fiquei convosco. Vocês são a minha inspiração em busca de novos conhecimentos.

À minha querida orientadora Alessandra, pelos seus conhecimentos, por acreditar e realizar minhas ideias e projetos durante todo o percurso, pela compreensão e disponibilidade em ajudar ao longo desse extenso período cheio de obstáculos. Um especial obrigado.

## DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

# Securitização, estado de exceção constitucional e direitos fundamentais na crise sanitária da Covid-19 em Portugal

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo apresentar a abordagem da saúde como uma questão de segurança na perspetiva da teoria da securitização, desenvolvida pela Escola de Copenhaga, bem como descrever o estado de exceção deflagrado em Portugal em razão da securitização global da pandemia da Covid-19, com a conseqüente análise da conformidade constitucional das medidas de suspensão do exercício de direitos fundamentais implementadas pelo estado de emergência constitucional, mediante a pesquisa multidisciplinar de literatura e dos quadros normativo e jurisprudencial português.

De acordo com a teoria da securitização, a saúde pode ser securitizada por meio de uma construção social, na qual uma doença é apresentada, através do ato de fala, como uma ameaça existencial. Ao securitizar a saúde, a conseqüência é a instalação da política de exceção que aparece como a medida única para a sobrevivência. E as medidas de exceção decorrentes provocam a suspensão do exercício de direitos fundamentais. Nesse sentido, argumenta-se que a teoria da securitização está correlacionada à teoria do estado de exceção.

A teoria da exceção situa-se entre o direito e política. No Estado de direito democrático é a Constituição que deverá delimitar o estado de exceção, pois este não pode significar a suspensão da ordem jusconstitucional, mas sim a sua defesa. No ordenamento português o estado de exceção encontra guarida no artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa.

A pesquisa utilizou o estudo de caso da crise sanitária da Covid-19, para explicar como o processo de securitização da Covid-19 facilitou a instauração (e a ampla aceitação) do estado de exceção constitucional em Portugal, assim como demonstrou todo o processo de exceção deflagrado pela primeira vez na República Portuguesa desde a aprovação de sua Constituição em 1976.

**Palavras-chave:** Covid-19, direitos fundamentais, estado de exceção constitucional, securitização.

# Securitisation, constitutional state of exception and fundamental rights in the Covid-19 health crisis in Portugal

## ABSTRACT

This dissertation aims to present and correlate health management as a security matter from the perspective of the securitization theory, developed by the Copenhagen School, as well as to describe the state of exception triggered in Portugal due to the global securitization of the Covid-19 pandemic, with the consequent analysis of the constitutional compliance of the measures of suspension of the exercise of fundamental rights implemented by the constitutional state of emergency, through multidisciplinary research of literature and the Portuguese normative and jurisprudential frameworks.

According to the securitization theory, health can be securitized through a social construction, in which a disease is presented, through the speech act, as an existential threat. By securitizing health, the consequence is the installation of the policy of exception that appears as a sole survival measure. Therefore, such exception measures cause the suspension of the exercise of fundamental rights. In this sense, it is argued that the theory of securitization is correlated with the theory of the state of exception.

The theory of exception is situated between Law and Politics. In the democratic rule of law, it is the Constitution that should delimit the state of exception, as this cannot mean the suspension of the constitutional order, but rather its defence. In the portuguese legal system, the state of exception finds shelter in article 19 of the Constitution of the Portuguese Republic.

The research used the case study of the Covid-19 health crisis to explain how the Covid-19 securitization process facilitated the establishment (and wide acceptance) of the constitutional state of exception in Portugal, as well as the entire process of exception triggered for the first time in the Portuguese Republic since the approval of its Constitution in 1976.

**Keywords:** Covid-19, fundamental rights, constitutional state of exception, securitization.

## ÍNDICE

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS .....	II
AGRADECIMENTOS .....	III
DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE.....	IV
RESUMO.....	V
ABSTRACT .....	VI
LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS.....	IX
INTRODUÇÃO .....	11
<b>CAPÍTULO I – SEGURANÇA, SECURITIZAÇÃO E COVID-19 .....</b>	<b>17</b>
1. Segurança internacional e Escola de Copenhaga .....	17
1.1 Teoria da securitização .....	22
1.2 Saúde e securitização .....	25
1.3 Doenças securitizadas .....	29
2. Covid-19 e securitização .....	42
2.1 Processos de securitização da Covid-19 .....	47
2.1.1 Securitização internacional .....	48
2.1.2 Securitização regional.....	49
2.1.3 Securitização nacional .....	51
<b>CAPÍTULO II – ESTADO DE EXCEÇÃO NA PANDEMIA DA COVID-19 .....</b>	<b>55</b>
1. Estado de exceção .....	55
1.1 A influência de Carl Schmitt na teoria da securitização .....	61
2. Estado de exceção constitucional .....	63
2.1 Estado de exceção no direito português .....	66
2.1.1 Limites materiais.....	69
2.1.2 Limites circunstanciais.....	71
2.1.3 Limites temporais.....	72
2.1.4 Execução do estado de exceção constitucional .....	72
2.2.5 Controlos do estado de exceção constitucional .....	74



3. Estado de emergência em Portugal em decorrência da pandemia da Covid-19.....	76
3.1 Segundo período do estado de emergência constitucional em Portugal .....	82
<b>CAPÍTULO III - ESTADO DE EMERGÊNCIA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>88</b>
1. Suspensão e restrição dos direitos fundamentais.....	88
2. Direitos fundamentais afetados pelo estado de emergência constitucional – algumas controvérsias .....	90
3. Decisões do Tribunal Constitucional Português sobre o estado de emergência constitucional .....	101
4. Uma lei de emergência sanitária .....	116
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>125</b>
<b>LISTA BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>129</b>
<b>LISTA DE REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS .....</b>	<b>140</b>
<b>LISTA DE REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS.....</b>	<b>144</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**AGNU** – Assembleia Geral das Nações Unidas

**AIDS** – *Acquired Immunodeficiency Syndrome*

**ALPESP**– Anteprojeto de Lei de Proteção em Emergência de Saúde Pública

**AR** – Assembleia da República de Portugal

**CDC** – *Centers for Disease Control and Prevention*

**CE** – Comissão Europeia

**CRP** – Constituição da República Portuguesa

**COVID-19** – Doença de coronavírus 2019

**CSNU** – Conselho de Segurança das Nações Unidas

**CZS** – Síndrome do Zika Congênita

**DG** – Diretor-Geral da OMS

**DGS** – Direção-Geral da Saúde em Portugal

**EC** – Escola de Copenhaga

**ESPII** – Emergências da Saúde Pública de Importância Internacional

**ESPIN** – Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional

**EVD** – *Ebola virus disease*

**EUA** – Estados Unidos da América

**HIV** – *Human Immunodeficiency Virus*

**LBPC** – Lei de Bases da Proteção Civil

**LBS** – Lei de Bases da Saúde

**LSVSP** – Lei de Sistema de Vigilância em Saúde Pública

**MERS** – Síndrome Respiratória do Oriente Médio

**OMS** – Organização Mundial da Saúde

**ONU** – Organização da Nações Unidas

**ONGs** – Organizações Não Governamentais

**PE** – Parlamento Europeu

**PR** – Presidente da República de Portugal

**PM** – Primeiro-Ministro de Portugal

**RESEE** – Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência

**RIs** – Relações Internacionais

**RSI** – Regulamento Sanitário Internacional

**UE** – União Europeia

**UNAIDS** – Programa Conjunto da Organização das Nações Unidas para HIV/AIDS

**SIDA** – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

**SARS** – Síndrome Respiratória Aguda Grave

**SARS-CoV-2** – Síndrome Respiratória Aguda Grave Coronavirus 2

**SNS** – Serviço Nacional de Saúde de Portugal

**SG** – Secretário-Geral das Nações Unidas

**SPRP** – *Strategic Preparedness and Response Plan*

**STA** – Supremo Tribunal Administrativo Português

**TC** – Tribunal Constitucional Português

## INTRODUÇÃO

“Os flagelos, na verdade, são uma coisa comum, mas é difícil acreditar neles quando se abatem sobre nós. Houve no mundo tantas pestes quanto guerras. E contudo, as pestes, como as guerras, encontram sempre as pessoas igualmente desprevenidas. (...) nossos concidadãos não eram mais culpados que os outros. Apenas se esqueciam de ser modestos e pensavam que tudo ainda era possível para eles, o que pressupunha que os flagelos eram impossíveis. Continuavam a fazer negócios, preparavam viagens e tinham opiniões. Como poderiam ter pensado na peste, que suprime o futuro, os deslocamentos e as discussões? Julgavam-se livres, e nunca alguém será livre enquanto houver flagelos”<sup>1</sup>.

Nessa obra (“A Peste”) atemporal de Albert Camus, que é uma metáfora dos horrores da Segunda Guerra Mundial, a peste é uma epidemia que assola a cidade de Oran. As pestes e as guerras afetam todos os domínios da vida em sociedade, desnudando sua vulnerabilidade diante do “mal inesperado”.

A ligação entre saúde e segurança pode ser verificada na própria constituição da Organização Mundial da Saúde, que a define como "um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade", e acrescenta a “saúde de todos os povos é fundamental para a obtenção da paz e segurança”<sup>2</sup>.

Nas últimas décadas houve uma evolução significativa na abordagem da segurança da saúde global. “Difundida a partir dos anos 1990, a expressão «saúde global» corresponde originalmente à consciência de que um evento ocorrido em qualquer parte do planeta constitui uma potencial ameaça à população mundial ou à segurança nacional de outros países”<sup>3</sup>.

A abordagem da saúde como uma questão de segurança busca arrimo na teoria da securitização desenvolvida por pesquisadores da Escola de Copenhaga, segundo a qual as ameaças à segurança são socialmente construídas, por meio de um ato de fala (*speech act*) – fala oral, escrita, por imagens e demais meios de comunicação. O discurso tem papel fundamental para essa teoria, em razão

---

<sup>1</sup>CAMUS, Albert, *A Peste*, tradução brasileira de Valerie Rumjanek, Rio de Janeiro, Editora Record, 2017, Epub, p. 18.

<sup>2</sup>OMS, Organização Mundial da Saúde, *Constituição da Organização Mundial da Saúde*, disponível em: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44192/9789241650472\\_eng.pdf;jsessionid=27763A6AE4B24E1CD895E6A0CDC985C4?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44192/9789241650472_eng.pdf;jsessionid=27763A6AE4B24E1CD895E6A0CDC985C4?sequence=1), [21.09.2020].

<sup>3</sup>VENTURA, Deisy, *Do Ebola ao Zika: as emergências internacionais e a securitização da saúde global*, Cadernos de Saúde Pública, n°. 34, vol. 4, Rio de Janeiro, 2016, p. 1, disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2016000400302](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016000400302), [14.07.2020].

de ser por meio do ato de fala que o agente securitizador (normalmente uma autoridade) expõe para o público uma demanda como uma ameaça à sua segurança. Ameaça esta que pode ser real ou não.

Dessa forma, “quando um tema é securitizado, ele sai da esfera da política normal e passa para a esfera da política emergencial, caracterizada pela confidencialidade e pela desconsideração dos mecanismos institucionais normais — o que costuma legitimar, por exemplo, o uso da força”<sup>4</sup>. Assim, para que a securitização seja bem-sucedida deve possuir “três componentes (ou etapas): ameaças à existência, ação emergencial e efeitos nas relações entre as unidades por meio da quebra de regras” (tradução nossa)<sup>5</sup>.

A securitização tem como consequência a adoção de medidas excepcionais, sobretudo por seu caráter de urgência, podendo levar a medidas de contenção, vigilância, supressão, coerção, desencadeando um regime de exceção. Nesse sentido, a securitização pode significar um perigo para a democracia e os direitos humanos.

Ao transportarmos para a área da saúde, nomeadamente a segurança da saúde global, a securitização da saúde ocorre quando uma doença for apresentada ao público como “ameaça existencial”. Isso pode acontecer com o surgimento de uma doença que se tenha pouco conhecimento científico, não haja tratamento ou cura de fácil identificação, alta mortalidade ou transmissibilidade e principalmente quando estão associados a um medo visceral particular de dor ou sofrimento.

Com a securitização a política da exceção é apresentada para a sociedade como o meio único de subsistência. O medo faz com que as medidas restritivas de direitos fundamentais sejam mais facilmente admitidas.

Quando advém uma emergência de saúde pública, na perspectiva do Direito, é visto como uma provável suspensão do exercício de direitos fundamentais. “A gramática da vigilância epidemiológica compreende a quarentena, a limitação ou interdição de viagens, o recrudescimento do controle fronteiriço ou mesmo o fechamento de fronteiras, a imposição de terapias, a restrição ou supressão de reuniões

---

<sup>4</sup>DUQUE, Marina Guedes, *O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional*, Contexto Internacional, n.º 3, vol. 33, Rio de Janeiro, 2009, p. 479, disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-852920090003000003&lng=en&nrm=iso&tng=pt#nt17](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-852920090003000003&lng=en&nrm=iso&tng=pt#nt17), [11.09.2020].

<sup>5</sup>“A successful securitization thus has three components (or steps); existential threats, emergency action, and effects on interunit relations by breaking free of rules”, BUZAN, Barry, et. al., *Security: a new framework for analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 26.

públicas, a vacinação obrigatória, ou até ingerências no modo como se realizam os funerais”<sup>6</sup>. E mais recentemente, o uso de tecnologias de monitoramento e vigilância.

Nessa seara, poder-se-ia argumentar que a teoria da securitização está umbilicalmente ligada à teoria do estado de exceção. O estado de exceção situa-se entre o direito e o político, entre o ordenamento jurídico e a vida, e segundo Giorgio Agamben, “ a criação voluntária de um estado de emergência permanente (mesmo se eventualmente não declarado em sentido técnico) tornou-se, desde então, uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, mesmo dos chamados democráticos” e “se apresenta cada vez mais como uma técnica de governo e não como uma medida excecional como também põe a nu a sua natureza de paradigma constitutivo da ordem jurídica”<sup>7</sup>.

No Estado de direito democrático, a Constituição é a métrica da excecionalidade, na qual consta a definição, princípios, controlo e limitação de um estado de exceção. E assim sendo, o estado de exceção deve estar ancorado no ordenamento constitucional, dado que não se trata de rutura da ordem jurídica, não há a suspensão da ordem constitucional. Na verdade, tratar-se-ia de um mecanismo excecional de defesa para o retorno da normalidade jusconstitucional.

No estado de exceção constitucional, que tem como corolário a suspensão do exercício de direitos fundamentais, o norte será o princípio da proporcionalidade, também denominado princípio da proibição do excesso – e, segundo J.J. Gomes Canotilho, no campo do estado de exceção, a aplicação do referido princípio determina: “(a) que qualquer desses estados de exceção só seja declarado quando necessário e adequado para superar as situações enunciadas na Constituição; (b) que só seja declarado o estado de sítio quando o estado de emergência se revelar insuficiente; (c) que a suspensão abranja apenas aqueles direitos, liberdades e garantias cujo exercício ponha realmente em perigo os objectivos do estado de exceção; (d) que a intensidade da suspensão se limite ao mínimo necessário exigido pelos objectivos do estados de exceção; (e) que o estado de exceção tenha a menor duração possível”<sup>8</sup>.

No ordenamento português, o estado de exceção é consagrado primordialmente no artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa, que em seu n.º 2, prevê as modalidades do estado de exceção admitidos: o estado de sítio e o estado de emergência, os quais só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, em caso de (i) agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras – de

---

<sup>6</sup>VENTURA, Deisy, “Pandemias e estado de exceção”, in Marcelo Catoni e Felipe Machado (dir.), *Constituição e Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror*, Belo Horizonte, Del Rey/IHJ, 2009, p. 42, disponível em: <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/10/ventura-pandemias-e-estado-de-excec3a7c3a3o-2009.pdf>, [08.05.2020].

<sup>7</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Exceção*, tradução portuguesa de Miguel Freitas da Costa, Lisboa, Edições 70, 2018, pp. 13 e 19.

<sup>8</sup>CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 158.

cariz militar e externa; (ii) grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática – aspeto político-institucional e interno; e (iii) calamidade pública – conotação social e interna.

Outrossim, a Constituição expressamente determina que o estado de exceção seja regulamentado por lei, o que adveio por meio da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, que aprovou o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.

Desde a Constituição de 1976 não havia sido declarado o estado de exceção em Portugal. A primeira declaração após a democratização do País ocorreu em 18 de março de 2020 com o advento da pandemia da Covid-19.

No início de 2020 uma crise sanitária global se instalou com a chegada de um novo coronavírus, denominado SARS-Cov-2, cujo conhecimento era escasso e a transmissibilidade alta. E os Estados foram obrigados a agir com a urgência e rapidez para conter a propagação do vírus, o que levou uma paralisação da vida em sociedade como nunca antes na história moderna. Um tempo excepcional viria e com ele medidas excepcionais, trazendo ao Direito vários desafios, um deles a “peste como fenômeno jurídico-político”<sup>9</sup>.

Nesse sentido, é imperioso verificar se as medidas de exceção adotadas em decorrência do surgimento de uma emergência de saúde global estão em conformidade com as normas constitucionais e internacionais balizadoras, em respeito ao Estado de direito.

Isto posto, o estudo de caso que tem por objeto a securitização da pandemia da Covid-19 com a consequente deflagração do estado de exceção em Portugal tem vários objetivos. Em primeiro lugar, apresentaremos a teoria da securitização criada pela Escola de Copenhaga e com isso demonstrar a possibilidade de transformar um assunto de saúde pública em uma questão de segurança, colacionando exemplos de securitização de doenças ocorridos no passado. Como também, tencionamos mostrar o movimento de securitização da Covid-19, realizado em âmbito global, e que por conta dessa securitização, a adoção de um regime de exceção se torna mais recetivo para as sociedades envolvidas, revelando-se a ligação entre as teorias da securitização e do estado de exceção. Em segundo lugar, pretendemos adentrar na análise do estado de exceção, tendo por base os estudos de Carl Schmitt e Giorgio Agamben, bem como apontar a influência de Carl Schmitt na teoria da securitização. Em terceiro lugar, tencionamos descortinar o estado de exceção no ordenamento português, para debruçarmo-nos sobre o estado de emergência declarado em Portugal em virtude da pandemia da Covid-19, com exame

---

<sup>9</sup>VENTURA, Deisy, “Pandemias e estado de exceção”, *op. cit.*, p. 43.

das medidas tomadas na sua vigência, sua conformidade com a Constituição, as implicações aos direitos fundamentais, segundo a doutrina e jurisprudências constitucionais, bem como sua necessidade numa futura crise sanitária.

Nessa esteira, as questões que a investigação pretende responder são de natureza multidisciplinar, com a abrangência das áreas de estudo das Relações Internacionais, Ciência Política e Direito. E para tal, utilizou-se da pesquisa bibliográfica, legislativa, documental e histórica, adotando-se o estudo de caso.

No primeiro capítulo deste trabalho, “Segurança, securitização e Covid-19”, será apresentado (i) um breve histórico sobre segurança internacional e suas teorias; (ii) a teoria da securitização desenvolvida pela Escola de Copenhaga e suas críticas; (iii) a securitização da saúde; (iv) as doenças que foram securitizadas no passado; (v) a doença da Covid-19 causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e seus processos de securitização ocorridos no contexto internacional, regional e nacional (neste caso, em Portugal).

No segundo capítulo, “Estado de exceção na pandemia da Covid-19”, começaremos por abordar a teoria do estado de exceção, com destaque para as teorias de Carl Schmitt e Giorgio Agamben. Demonstraremos a influência do pensamento de Carl Schmitt na teoria da securitização, mediante a ligação existente entre estado de exceção e securitização. Em seguida, examinaremos a teoria constitucional do estado de exceção, a qual Portugal adota, para adentrarmos especificamente no ordenamento jurídico-constitucional português sobre o regime de exceção, com suas modalidades, seus limites e controlos. Posteriormente, analisaremos o estado de emergência decretado em Portugal em razão da pandemia da Covid-19, suas medidas excepcionais, os direitos, liberdades e garantias fundamentais que tiveram seus exercícios suspensos.

No terceiro e último capítulo, “Estado de emergência e os direitos fundamentais”, desenvolver-se-á toda problemática das medidas excepcionais impostas na crise sanitária da Covid-19, trazendo a questão da suspensão e/ou restrição dos direitos fundamentais, as controvérsias que surgiram em torno dos decretos presidenciais de emergência, ressaltando a discussão doutrinária acerca da – e sua ausência – do exercício de certos direitos fundamentais. Em sequência, observaremos a conformidade constitucional – ou não – das normas editadas no estado de emergência pelas lentes do Tribunal Constitucional Português. E por fim, avaliaremos a necessidade – ou não – de uma legislação de emergência sanitária, com a intenção de no futuro não ser preciso a adoção gravosa de um estado de



exceção em resposta a outras epidemias e pandemias que porventura vierem novamente acometer o País.

Nas considerações finais averiguaremos se os objetivos do presente estudo foram atingidos, bem como exporemos as reflexões finais sobre o fenómeno jurídico do estado de exceção na pandemia da Covid-19 em Portugal.

“As epidemias instilam o medo na sociedade. Embora possam despertar o melhor que há em nós, podem também trazer à luz o que há de pior nos governos. A epidemia é uma metáfora popular na literatura para a perda de liberdade e a ascensão do autoritarismo”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>KRASTEV, Ivan, *O Futuro Por Contar: Como a pandemia vai mudar o nosso mundo*, tradução portuguesa de Rafael Peres Marques e Manuel Santos Marques, Lisboa, Objetiva, 2020, p. 57.

## CAPÍTULO I – SEGURANÇA, SECURITIZAÇÃO E COVID-19

### 1. Segurança internacional e Escola de Copenhaga

A segurança internacional compõe uma das mais importantes áreas das Relações Internacionais (RIs). Os estudos sobre segurança, em que pesem terem sido iniciados antes da Segunda Guerra Mundial, com autores como Alfred Mahan e Carl von Clausewitz, só começaram a se desenvolver e consolidar, tanto no campo acadêmico como político, após a Segunda Grande Guerra com o surgimento do sistema bipolar da Guerra Fria.

O estudo sobre segurança é amplo e possui diversas interpretações e teorias. Por este motivo, não pretendemos aqui aprofundar o assunto e abordar a evolução das agendas de pesquisas do referido campo, limitando-nos apenas ao debate teórico formulado pela denominada Escola de Copenhaga (EC).

A segurança é referida na literatura das RIs como um "conceito essencialmente contestado", devido à ausência de um significado universal. Isso porque a percepção do que é segurança varia de Estado para Estado. Nas palavras de Rudzít “o significado de segurança será tão diverso quanto as condições e situações de diferentes Estados a que este conceito é aplicado, assim como o processo de formação do Estado em países não desenvolvidos é diferente dos países do primeiro mundo”<sup>11</sup>.

Nas RIs o debate sobre as questões de segurança possui “três vertentes teóricas: a tradicionalista, a abrangente e a crítica. A primeira proposta, consonante com as premissas teóricas realistas, defende que os estudos da área devem se restringir às questões militares e resguardar o Estado como unidade básica de análise (Walt, 1991); a vertente abrangente (do inglês “widener”) sustenta que os estudos de segurança devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal (Buzan, 1991); a perspectiva crítica, associada aos trabalhos da Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devam colaborar para a emancipação humana. Os teóricos críticos salientam que outros valores como a igualdade e a liberdade, além da segurança, devem ser priorizados pelos acadêmicos (Booth, 1995)”<sup>12</sup>.

Na mesma toada é a visão de Buzan ao afirmar que as vertentes dominantes na teoria das RIs distinguem-se em: “(i) tradicionalista, que: (a) enfatiza o uso da força e as questões militares; (b) estuda as ameaças à segurança a partir de uma perspectiva objetivista, mesmo quando considera os problemas

---

<sup>11</sup>RUDZIT, Gunther, *O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo?*, Civitas – Revista de Ciências Sociais, n.º 2, vol. 5, Porto Alegre, 2005, disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/5>, [08.09.2020].

<sup>12</sup>TANNO, Grace, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, n.º 1, vol. 25, 2003, p. 50, disponível em: <https://www.scielo.br/ij/cint/a/cmMZVcmhLFZdMgVzB9k6dNw/?lang=pt&format=pdf>, [20.01.2021].

de percepção por parte dos tomadores de decisão; e (c) é estado-cêntrica em alguns de seus autores; (ii) a vertente crítica, que considera que as ameaças e os objetos de segurança são socialmente construídos, de forma que não é possível determiná-los sem realizar uma interferência na construção social (ou uma naturalização). Para essa vertente, portanto, os acadêmicos possuem o papel de mostrar a possibilidade de construções sociais diferentes e, dessa forma, emancipar os indivíduos; e (iii) a vertente abrangente – na qual se inclui a Escola de Copenhague –, que defende: (a) o alargamento do conceito de segurança como ato de fala (*speech-act*). Essa vertente representa, assim, uma posição intermediária entre outras vertentes de estudos de segurança”<sup>13</sup>.

Até a Guerra Fria a segurança é vista sob a perspectiva estratégico-militar, ou seja, as ameaças são de natureza militar, a guerra é a maior ameaça à segurança nacional e com isso o Estado tem que priorizar recursos e construir capacidade estratégico-militar para prover sua defesa contra as ameaças externas. Após a Guerra Fria houve uma mudança de paradigma com o surgimento de outros assuntos, não necessariamente militares, mas que impactavam na sobrevivência do Estado-Nação, tais como: “i) a complexidade da política internacional do pós-Guerra Fria; ii) as preocupações com assuntos domésticos em muitos países ocidentais; iii) a modernização dos países asiáticos; iv) a percepção da diminuição do controle da economia política internacional dos Estados Unidos e da Europa ocidental; v) a preocupação crescente com problemas de ordem global, por exemplo, a mudança climática, a explosão demográfica, o controle de pandemias de doenças infecciosas; vi) o entendimento dos efeitos negativos da globalização sobre a autonomia estatal; e, vii) a incapacidade do Realismo de prever o término da Guerra Fria”<sup>14</sup>.

Diante da nova realidade que se apresentava no mundo pós-Guerra Fria, verificou-se a necessidade da ampliação da agenda de segurança, destacando-se aqui a teoria abrangente da EC.

Em meados dos anos 80, notadamente em 1985, surgiu o *Center for Peace and Conflict Research*, posteriormente denominado *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI) ou Escola de Copenhaga (EC)<sup>15</sup> com o objetivo de ser um centro de estudos da paz. Reunindo vários pensadores, dentre os principais Barry Buzan e Ole Weaver, o trabalho da EC se tornou referência no campo da segurança internacional. “Entre as contribuições mais relevantes da Escola de Copenhague para os estudos de segurança, encontram-se: (i) o conceito de securitização; (ii) as novas unidades da análise de

---

<sup>13</sup>DUQUE, Marina Guedes. *O papel sintese da Escola de Copenhague nos estudos de Segurança Internacional. op. cit.*, p. 473.

<sup>14</sup>PUREZA, José Manuel, “Segurança humana: vinho novo em odres velhos?”, in Reginaldo Mattar Nasser (dir.), *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*, São Paulo, UNESP, 2009, p.26.

<sup>15</sup>*Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI) foi extinto e algumas de suas atividades foram incorporadas pelo *Dansk Institut for Internationale Studier* (DIIS), disponível em: <https://www.diis.dk/diis/instituttet/diis>, [09.03.2022].

segurança; e (iii) a abordagem multissetorial de segurança”<sup>16</sup>. Para o propósito do presente estudo abordaremos somente a temática relacionada à securitização.

As principais obras produzidas pela EC e que demonstram a evolução do pensamento da escola dinamarquesa são: *European Polyphony: Perspectives beyond The East-West Conflict*, 1989 ( Ole Wæver et al); *The European Security Order Recast*, 1990 (Barry Buzan et al); *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 1991( Barry Buzan); *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, 1993 (Ole Wæver et al); e *Security: a New Framework for Analysis*, 1998 (Ole Wæver et al)<sup>17</sup>.

No início a EC, voltada para a paz europeia, ainda sob os pressupostos da teoria realista, centrava sua análise no Estado, este era a unidade principal. No entanto, já nos anos de 1990, a teoria do construtivismo começou a ter grande impacto em seu pensamento.

“Rejeitando o positivismo que dominava a abordagem de Buzan, Weaver (1995) descarta a existência de realidade social que pode ser conhecida de forma apriorística e defende que questões de segurança são conhecidas por práticas sociais. Processos de construção de questões de segurança ocorrem, primordialmente, por meio de discursos proferidos pelos atores mais interessados em estabelecer as agendas de segurança. Questões políticas podem, portanto, sofrer processos de securitização e dessecuritização”<sup>18</sup>.

No livro *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Barry Buzan, 1991), Buzan, em que pese tenha abordado o importante valor das ameaças económicas, sociais, ambientais para os estudos de segurança, continuou a colocar o Estado como o objeto principal de referência em suas análises de segurança. Ao contrário do que pregava a teoria crítica, na qual a segurança individual é mais relevante que a segurança do Estado.

Já na obra *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (Ole Wæver et al, 1993), com as Guerras étnicas no Leste Europeu, verificou-se a insuficiência do conceito até então trazido pela EC por ser inapto à análise da segurança sob a lente de outros objetos de referência que não o Estado. Verificou-se, assim, a necessidade de vinculação das identidades nacionais aos estudos de segurança.

Continuando a evolução e aperfeiçoamento criativo do pensamento da EC, no livro *Security: a New Framework for Analysis* (Ole Waever et. al, 1998), reconhece-se que os objetos ligados à segurança

---

<sup>16</sup>DUQUE, Marina Guedes, *O papel sintese da Escola de Copenhague nos estudos de Segurança Internacional*, op. cit., p. 477.

<sup>17</sup>TANNO, Grace, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, op. cit, p. 57.

<sup>18</sup>TANNO, Grace, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, op. cit, p. 57.

são construções sociais, ou seja, são fenómenos construídos pelas práticas sociais. Os teóricos da EC defendem “que cabe ao pesquisador apenas identificar quando uma questão está sendo apresentada como pertencente à área de segurança. Ao se deterem na observação dos processos de construção de questões referentes a essa área, os acadêmicos podem posicionar-se politicamente de forma mais explícita, denunciando tentativas de securitização consideradas ilegítimas. Nesse processo, os atores tentarão conferir a uma questão política um caráter emergencial”<sup>19</sup>.

Argumentam, outrossim, que os estudos de segurança devem tratar não somente das ameaças militares, mas também das ameaças advindas das áreas social, política, econômica e ambiental. Assim, propõem, no referido livro, a divisão em cinco setores para um conceito atualizado de segurança: o setor militar; o setor político; o setor econômico; o setor societal; e o setor ambiental. Diante disso, destrói-se o “estadocentrismo” anterior, pois cada setor terá seu objeto de referência de segurança.

“De modo geral, «a segurança militar diz respeito à interação de dois níveis da ofensiva armada e capacidades defensivas dos Estados», e às percepções dos Estados sobre as intenções de cada um. A segurança política diz respeito à estabilidade organizacional dos estados, sistemas de governo e ideologias que lhes dão legitimidade. A segurança econômica diz respeito ao acesso aos recursos, finanças e mercados necessários para sustentar níveis aceitáveis de bem-estar e poder estatal. A segurança social diz respeito à sustentabilidade, em condições aceitáveis de evolução, dos padrões tradicionais de linguagem, cultura e identidade e costumes religiosos e nacionais. A segurança ambiental diz respeito à manutenção da biosfera local e planetária como o sistema de suporte essencial do qual todos os outros empreendimentos humanos dependem” (tradução nossa)<sup>20</sup>.

De acordo com os autores a divisão em setores foi pensada para facilitar a análise, reduzindo-se a complexidade ao identificar padrões distintos dos setores, mas estes permanecem partes inseparáveis de todos complexos. Dessa forma, para ter um entendimento completo, é necessário reunir os setores e ver como eles se relacionam.

Em relação ao setor militar, o Estado é o principal objeto referente e as elites militares os principais agentes securitizadores, porém não é o único, podendo haver outras entidades políticas. Conforme informam os autores, a teoria tradicional dos estudos de segurança costuma alocar todas as

---

<sup>19</sup>TANNO, Grace, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, op. cit., p. 58.

<sup>20</sup>“Generally speaking, ‘the military security concerns the two-level interplay of the armed offensive and defensive capabilities of states, and states’ perceptions of each other’s intentions. Political security concerns the organizational stability of states, systems of government and the ideologies that give them legitimacy. Economic security concerns access to the resources, finance and markets necessary to sustain acceptable levels of welfare and state power. Societal security concerns the sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture and religious and national identity and custom. Environmental security concerns the maintenance of the local and the planetary biosphere as the essential support system on which all other human enterprises depend’. BUZAN, Barry, et.al., *Security: A new framework for analysis*, op.cit., p. 8.

questões militares como instâncias de segurança. No entanto, para “muitas das democracias avançadas, a defesa do Estado está se tornando apenas uma, e talvez nem mesmo a principal função de fato das forças armadas. Seus militares podem ser cada vez mais treinados e chamados a apoiar atividades de rotina da ordem mundial, como manutenção da paz ou intervenção humanitária”<sup>21</sup> (tradução nossa).

Além disso, a EC afirma que os estudos dedicados ao setor militar devem ser referidos com “Estudos Estratégicos” e aqueles dedicados a uma abordagem abrangente, de “Estudos de Segurança Internacional”<sup>22</sup>.

No que se refere ao setor político, as ameaças estão relacionadas à soberania e às vezes à ideologia do Estado. São as ameaças existenciais que visam abalar as estruturas organizacionais do Estado. Ou seja, uma ameaça ao reconhecimento, a legitimidade ou autoridade governamental. Segundo Tanno, “ameaças políticas podem ser classificadas como estruturais e intencionais. Estas são verificadas na recusa de um país em reconhecer a legitimidade de um Estado/governo estrangeiro ou na rejeição do governo por um grupo doméstico; aquelas derivam de contradições entre os princípios organizacionais dos Estados. Ameaças estruturais originam-se, portanto, de conflitos entre princípios como liberalismo, comunismo, capitalismo, autodeterminação, democracia etc”<sup>23</sup>. Assim, além do Estado, princípios, regimes e outras entidades políticas são considerados objetos de referência da segurança no setor político. Por exemplo, a União Europeia (UE) pode sofrer uma ameaça existencial que ataque seu processo de integração, assim como sociedades internacionais de forma geral podem sofrer ameaças que violem suas regras, normas e instituições.

O setor económico é o setor mais difícil de identificar ameaças existenciais e os respetivos objetos de referência. A não ser que uma situação económica atinja diretamente a sobrevivência da população, dificilmente uma questão económica se tornará uma ameaça à segurança. Dessa forma, a falta de segurança na área económica só será uma ameaça a partir do instante que se estender para outros setores, como o militar e/ou político.

No que diz respeito ao setor societal, as ameaças existenciais se dão no campo das identidades coletivas que não se confundem com o Estado. Há uma dissociação entre Estado e sociedade, podendo esta existir de forma autónoma. “A identidade coletiva deriva do sentimento de que o grupo constitui uma entidade. No sistema internacional moderno, as identidades estão geralmente organizadas sob a

---

<sup>21</sup>BUZAN, Barry, *et.al.*, *Security: A new framework for analysis*, *op.cit.*, p. 22.

<sup>22</sup>TANNO, Grace, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, *op. cit.*, p. 62.

<sup>23</sup>TANNO, Grace, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, *op. cit.*, p. 64.

forma de tribos, clãs, nações, civilizações e religiões. As ameaças sociais existem, portanto, quando estas entidades se encontram em perigo”<sup>24</sup>. A globalização intensificou os problemas de migração e intolerância religiosa, e com isso desencadeou processos de securitização dessas questões, principalmente no continente europeu em relação às migrações.

Já o setor ambiental possui diversos objetos referentes desde a sobrevivência da humanidade até a extinção de uma espécie individual. Todavia, dois principais objetos se destacam: “o próprio ambiente e o nexo entre civilização e meio ambiente”. A ameaça existencial é relacionada a ação humana na biosfera de forma tal que coloque em risco a própria sobrevivência humana. Contudo, por ser as questões ambientais de efeitos negativos a longo prazo ao Estado e suas instituições, bem como a população correspondente, esse setor sofre mais uma politização do que uma securitização. Tornar os problemas ambientais em uma questão de segurança é mais difícil, pois o argumento de que se não agirmos agora, com medidas de caráter urgente e restritivas, o ambiente perecerá não poderá ser utilizado (entendemos em sentido contrário). Com isso, a “Escola chama atenção para o fato de coexistirem, nesse setor, dois tipos de agenda, por vezes contraditórias: as agendas governamental e científica” (tradução nossa)<sup>25</sup>. Assim, os atores securitizadores podem ser especialistas da comunidade científica, Organizações Não Governamentais, como o Greenpeace, movimentos sociais etc.

Esses são os cinco setores apresentados pela EC. No próximo tópico, abordaremos os conceitos de securitização e dessecuritização trazidos pela EC para analisar os setores "securitizados" de cada dimensão.

### 1.1. Teoria da securitização

Para a EC segurança é sobrevivência, ou seja, quando uma questão é invocada como uma ameaça, seja real ou não. E por ter essa especial natureza de ameaça o uso de medidas emergenciais para lidar com ela é justificado. Assim, segurança “é o movimento que leva a política para além das regras estabelecidas do jogo e enquadra a questão como um tipo especial de política ou acima da política. A securitização pode, portanto, ser vista como uma versão mais extrema de politização”<sup>26</sup>. Para a EC qualquer assunto pode ser colocado no espectro entre o não politizado, politizado e o securitizado. O não

---

<sup>24</sup>TANNO, Grace, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, op. cit, p. 65.

<sup>25</sup>TANNO, Grace, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, op. cit, p. 68.

<sup>26</sup>“«Security» is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization”. BUZAN, Barry, et.al., *Security: A new framework for analysis*, op.cit., p. 23.

politizado significa que não há um debate público, ou seja, o Estado não tomará conhecimento dele; o politizado reflete que o assunto faz parte da discussão pública, ou seja, de políticas públicas que necessitam de decisões governamentais e recursos; e o securitizado significa uma ameaça existencial que requer medidas urgentes que extrapolam o campo da política normal.

Importante destacar que para a EC a prática discursiva é uma ferramenta fundamental na construção do movimento de securitização. O movimento securitizante se inicia por meio do discurso realizado por uma autoridade da existência de uma ameaça, que devido ao seu caráter emergencial, não pode ser abordado pelas vias normais da política, sendo necessário utilizar-se de medidas extraordinárias. O sucesso desse movimento de securitização se dá pela aceitação da audiência (o público) da necessidade da adoção de medidas urgentes, legitimando medidas restritivas de direitos.

Nesse sentido, a segurança é uma construção social, por meio de um ato de fala (*speech act*). O discurso tem papel fundamental na teoria dinamarquesa, no sentido de que é por meio do ato discursivo que o agente securitizador expõe para o público um assunto específico como uma ameaça à sua segurança, verificando-se o poder que essa prática discursiva tem enquanto criadora de novas realidades sociais. Quando falamos em ato de fala, este engloba a fala oral, escrita, imagens ou outras práticas comunicativas.

“A característica distintiva da securitização é uma estrutura retórica específica (sobrevivência, prioridade de ação «porque se o problema não for resolvido agora será tarde demais e não existiremos para remediar nossa falha»)” (tradução nossa)<sup>27</sup>.

O processo de securitização é formado por três pilares: o objeto referente, o agente securitizador e a audiência (público). Em síntese, o objeto referente é a questão que é percebida pelo ator (ou atores) como uma ameaça existencial, sendo o objeto a ser securitizado. O agente securitizador é o ator (ou atores) que por meio do seu ato de fala colocará o objeto referente como verdadeira ameaça, demonstrando a necessidade de adoção de medidas extraordinárias, na expectativa da autorização da audiência para adotar as respectivas medidas. A audiência é o público competente para legitimar as mencionadas ações excepcionais e, assim, concretizar com sucesso (ou não) o movimento de securitização. Acrescente-se, ainda, a essas unidades de análise de segurança, a unidade dos atores funcionais, que são aqueles que influenciam nas decisões da área de segurança, por exemplo no setor

---

<sup>27</sup> “The distinguishing feature of securitization is a specific rhetorical structure (survival, priority of action «because if the problem is not handled now it will be too late, and we will not exist to remedy our failure»)”. BUZAN, Barry, et.al., *Security: A new framework for analysis*, op.cit., p. 26.



militar as Forças Armadas, as indústrias de armamentos, ou em outros setores as organizações internacionais, organizações não governamentais.

Dessa forma, percebe-se que o sucesso da securitização está na aceitação da audiência e não propriamente no estabelecimento das medidas emergenciais. Para que haja a securitização de um tema é imprescindível que a audiência aceite.

É relevante mencionar que não importa se há de fato uma ameaça real, mas sim que ela seja discursivamente assim apresentada por um agente securitizador (normalmente uma autoridade), a ponto de convencer o público (audiência) de que medidas urgentes precisam ser tomadas para garantir a segurança. As ameaças são construídas por meio do discurso. São socialmente construídas mediante relações intersubjetivas.

Neste sentido, quando um assunto é securitizado, ele sai da esfera da política comum e vai para a esfera da política emergencial, legitimando, dependendo do caso, o uso da força. De acordo com Buzan *et al*, “uma securitização bem-sucedida, portanto, tem três componentes (ou etapas): ameaças existenciais, ações de emergência e efeitos nas relações entre as unidades, ao quebrar as regras” (tradução nossa)<sup>28</sup>. Acrescenta ainda Weaver que o “uso do rótulo de segurança reflete não apenas se um problema é de fato um problema de segurança, ele é também uma escolha política, isto é, uma decisão para conceituar de maneira específica. Quando um problema é «securitizado», o ato tende a levar a formas específicas de tratá-lo: ameaça, defesa e, frequentemente, soluções estadocêntricas”<sup>29</sup>. É o que Weaver denomina de “política do pânico”.

De acordo com a EC, como a securitização desencadeia a denominada “política do pânico”, trazer as questões para o âmbito da segurança não produz um valor positivo, e por isso é preciso muita cautela ao securitizar um tema. O que a EC propõe é que a busca deve ser, ao contrário, pelo que intitulam de “dessecuritização”. A preferência é pela dessecuritização. Tentar, sempre que possível, manter o tema no espectro da política normal. Os assuntos devem ser mantidos no âmbito das discussões políticas.

A dessecuritização, destarte, seria um limite ao alargamento do conceito de segurança ao reduzir o conjunto de temas com legitimidade para vincular-se a agenda de segurança.

---

<sup>28</sup> “A successful securitization thus has three components (or steps): existential threats, emergency action, and effects on interunit relations by breaking free of rules”. BUZAN, Barry, *et.al.*, *Security: A new framework for analysis*, *op.cit.*, p. 26.

<sup>29</sup>WEAVER, Ole, *Securitização e dessecuritização*, tradução brasileira de Rodrigo Duque Estrada e Fernando Preusser de Mattos, Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, n. ° 8, vol. 4, jul/dez, 2015, p. 260, disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>, [09.09.2020].

Verifica-se que, embora a teoria da securitização promovida pela EC traga consigo um alargamento da agenda de segurança, este não é ilimitado, mas pautado por critérios específicos.

Ponderoso salientar que a teoria desenvolvida pela escola dinamarquesa sofreu inúmeras críticas, tanto da corrente tradicionalista quanto da vertente crítica dos estudos de segurança. Em resumo, a crítica apontada pelos tradicionalistas decorre da abrangência dada pela EC ao conceito de segurança, que ao transformar qualquer tema em assunto de segurança, estaria a trazer grandes riscos para a agenda de segurança perdendo-se o foco e a coerência do conceito de segurança. Por ter uma visão mais objetivista em relação às ameaças à segurança, critica a abordagem intersubjetiva da EC. A corrente crítica, por sua vez, censura a abordagem multissetorial da EC, na qual a divisão dos setores proposta pela EC interferiria na construção social da segurança, concedendo aos analistas de segurança um papel político e não analítico. Bem como, alegam que a abrangência do conceito de segurança não é sociologicamente sustentável e não fora distribuída uniformemente.

Alguns autores, como Michael C. Williams e Jef Huysmans argumentam que a teoria da securitização se alinha com o trabalho de Carl Schmitt sobre a exceção. O antagonismo amigo-inimigo, visto por Schmitt como fundamental para a política, é usado para justificar o poder decisório do soberano<sup>30</sup>. Essa relação será melhor detalhada no próximo capítulo.

Sem embargo às críticas dirigidas a EC, esta teve uma grande importância para o avanço dos estudos de segurança. Conforme dispõe Tanno “a despeito das deficiências já apontadas, tanto pelos aspectos normativos quanto pelos aspectos metodológicos e teóricos, a abordagem abrangente construída pela Escola representa, nos dias de hoje, o que há de mais consistente nos estudos de segurança”<sup>31</sup>.

## 1.2. Saúde e securitização

A Organização Mundial da Saúde – OMS, em sua Constituição de 1946, define a saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade”, bem como afirma que a “saúde de todos os povos é fundamental para a obtenção da paz e segurança”<sup>32</sup>. Verifica-se, assim, o nexos entre saúde e segurança.

---

<sup>30</sup>KIRK, Jessica, e MCDONALD, Matt. *The Politics of Exceptionalism: Securitization and COVID-19*, Global Studies Quarterly, Issue 3, Vol. 1, September, 2021, p. 3, disponível em: <https://academic.oup.com/isagsq/article/1/3/ksab024/6374183>, [10.01.2022].

<sup>31</sup>TANNO, Grace, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, op. cit, p. 75.

<sup>32</sup>OMS, Organização Mundial da Saúde, *Constituição da Organização Mundial da Saúde*, op. cit.

Não obstante a ligação entre saúde e segurança não ser uma novidade, a sua interação é um fenómeno recente que data de meados dos anos 90, nomeadamente após a Guerra Fria, em que se começou a refletir a saúde como um tema político de segurança. Até então a saúde se limitava na agenda de segurança aos impactos das doenças nas ações militares, nas doenças como arma de guerra e na sobrecarga dos serviços de saúde em tempos de conflitos armados.

Dessa forma, houve uma evolução significativa na abordagem da segurança da saúde global, sendo determinante na realização de políticas públicas. “Difundida a partir dos anos 1990, a expressão «saúde global» corresponde originalmente à consciência de que um evento ocorrido em qualquer parte do planeta constitui uma potencial ameaça à população mundial ou à segurança nacional de outros países”<sup>33</sup>.

A saúde também começou a ser discutida sob o ponto de vista da segurança humana — ameaças ao bem-estar das pessoas e da coletividade.

Segundo Fidler ocorreu uma “« revolução política » no campo da saúde pública: a saúde deixa de ser considerada um tema de *low politics*, e passa a constituir a esfera de *high politics*, ocupando cada vez mais espaço nas agendas de política externa e de segurança”<sup>34</sup>.

Os estudiosos das RIs identificam a importância da segurança para a saúde global, como os autores “Colin McInnes e Kelly Lee que incluíram a segurança como uma das cinco «estruturas» fundamentais que moldam os entendimentos existentes da saúde global – as outras sendo medicina baseada em evidências, direitos humanos, economia e desenvolvimento” (tradução nossa)<sup>35</sup>.

A saúde e a segurança se relacionam mais estreitamente quando se trata de elaborar uma reposta à disseminação de doenças infecciosas que pode desencadear tanto uma crise sanitária como uma crise de segurança.

Os temas relacionados a área da saúde ganharam espaço no campo internacional pelo surgimento de novas doenças infecciosas, notadamente com a propagação em larga escala do vírus HIV/AIDS e pelo reaparecimento de doenças como, por exemplo, a tuberculose e a malária.

---

<sup>33</sup>VENTURA, Deisy, *Do Ebola ao Zika: as emergências internacionais e a securitização da saúde global*, op. cit., p. 1.

<sup>34</sup>FIDLER, David P, *The Challenges of Global Health Governance*, The Council on Foreign Relations (CFR), Council on Foreign Relations Press, Estados Unidos da América, Maio 2010, p.1, disponível em: <https://www.cfr.org/report/challenges-global-health-governance>, [15.12.2021].

<sup>35</sup>“Colin McInnes and Kelley Lee included security as one of five fundamental ‘frames’ that shape existing understandings of global health – the others being evidence-based medicine, human rights, economism, and development”. NUNES, João, *Questioning Health Security: Insecurity and Domination in World Politics*, *Review of International Studies* 40, n.º. 5, 2014, p. 941, disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-internationalstudies/article/questioning-health-security-insecurity-and-domination-in-world-politics/DBE11D9EC58DBDF2EFBF3E1D78BE15AD>, [03.09.2020].

Conforme descreve Sara E. Davies, a “descoberta de, em média, quase uma nova doença por ano — tais como o Febre de Marburg, a Febre de Lassa e a Febre do Nilo Ocidental — provocou crescente preocupação nos países ocidentais, que logo enquadraram essas doenças infecciosas no arcabouço de «novas ameaças», passando a associá-las à segurança nacional”<sup>36</sup> (tradução nossa). Nessa circunstância, a securitização das doenças infecciosas encontra um campo fértil, visto que essas doenças trazem consigo o pânico das pessoas em contrai-las, como também o temor do contágio na coletividade.

A securitização da saúde, no discurso acadêmico e político, é analisada tendo como norte três principais aspetos: o primeiro refere-se à globalização, que contribuiu para o crescimento do risco de propagação global de doenças infecciosas. Com o aumento das viagens, comércio e migrações internacionais e com a urbanização, o resultado é a percepção de que as doenças emergentes<sup>37</sup> e reemergentes<sup>38</sup> não conseguiriam ficar restritas às fronteiras dos Estados nacionais; o segundo seria a preocupação com o “Bioterrorismo”, qual seja, a proliferação de armas biológicas, tanto as confeccionadas por terroristas quanto por laboratórios patrocinados pelo Estado (principalmente após os ataques com Antrax, em 2001, nos Estados Unidos da América); e o terceiro concerne aos efeitos sociais, políticos, económicos e militares das doenças infecciosas que ameaçam a estabilidade de Estados e Regiões. Neste aspeto, o caso do vírus HIV/SIDA, até então, era o mais abordado pela literatura de Relações Internacionais<sup>39</sup>.

Conforme alude João Nunes<sup>40</sup> o nexa saúde-segurança não se constitui em um “estado natural das coisas” (*natural state of affairs*), mas em uma produção política que depende de uma visão particular sobre um fenómeno físico, eventos e condições; é um processo por meio do qual doença é apresentada como um problema, o que envolve inter-relação, negociação e disputa entre atores.

Sob as lentes da teoria da securitização o tema da saúde pode se tornar uma questão de segurança quando doenças emergentes ou reemergentes são construídas socialmente como ameaças à

---

<sup>36</sup>DAVIES, Sara E, *Securitizing Infectious Disease*, International Affairs, vol. 84(2), 2008, p. 306, disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-2346.2008.00704.x>, [18.08.2021].

<sup>37</sup>«Doença emergente» é o surgimento ou a identificação de um novo problema de saúde ou um novo agente infeccioso como, por exemplo, a febre hemorrágica pelo vírus Ebola, a AIDS, a hepatite C, a encefalite espongiforme (doença da vaca louca) ou microorganismos que só atingiam animais e que agora afetam também seres humanos como o vírus da Febre do Nilo Ocidental, o hantavírus e o vírus da influenza aviária (A/H5N1). No caso da Influenza H5N1, desde os primeiros registos de infecção humana por este vírus de aves, em 1997, a comunidade internacional está em alerta para o risco potencial de uma nova Pandemia de Gripe em populações humanas (BRASIL, 2006 e 2008)”. PAZ, Francisco Antônio Z., e BERCIN, Marilina A. *Doenças Emergentes e Reemergentes no Contexto da Saúde Pública*, Boletim da Saúde, n.º. 1, v. 23, jan/jun, Porto Alegre, 2009, p.10, disponível em: <http://www.boletimdasaude.rs.gov.br/conteudo/1441/doen%C3%A7as-emergentes-e-reemergentes-no-contexto-da-sa%C3%BAde-p%C3%ABlica->, [31.01.2021]. O risco se concretizou com a pandemia da Covid-19, em 2020.

<sup>38</sup>«Doenças reemergentes» indicam mudança no comportamento epidemiológico de doenças já conhecidas, que haviam sido controladas, mas que voltaram a representar ameaça à saúde humana. Inclui-se aí a introdução de agentes já conhecidos em novas populações de hospedeiros suscetíveis”. PAZ, Francisco Antônio Z., e BERCIN, Marilina A. *Doenças Emergentes e Reemergentes no Contexto da Saúde Pública*, op.cit., p.10.

<sup>39</sup>DAVIES, Sara, et al., *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*, Estados Unidos: Johns Hopkins University Press, 2015, p.2.

<sup>40</sup>NUNES, João, *The politics of health security*, Routledge Handbook of Global Health Security, Edited by RUSHTON & YOUDE, Routledge, New York, 2015, p. 61, disponível em: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203078563.ch5>, [10.10.2020].

segurança, onde um ator securitizador (autoridade política, agência internacional etc) expõe a doença como um assunto de segurança, sendo esse discurso aceito por uma audiência (público) relevante que tolera a adoção de medidas extraordinárias que de outra forma não seria aceita.

Segundo Clara Wenham uma “compreensão estreita da narrativa de segurança sanitária global sugere que os patógenos podem ser considerados ameaças quando caracterizados por transmissão rápida, pouco conhecimento científico da doença, nenhum tratamento ou cura conhecido, ou alta mortalidade ou morbidade, quando estão associados a um medo visceral particular de dor ou sofrimento. Quando surge um patógeno desse tipo, o funcionamento legal e normativo do regime de segurança sanitária global (re)produz uma resposta política específica que se concentra na preparação, detecção e resposta a doenças infecciosas agudas”<sup>41</sup> (tradução nossa).

Neste sentido, alguns acadêmicos que se dedicam aos estudos dessa temática, tem analisado como as elites tem representado doenças específicas como ameaças à segurança, tais como o “HIV/AIDS (Sjöstedt 2008; Herington 2010; Lo 2015), SARS (Wishnick 2010), H5N1 influenza (Elbe 2010; Herington 2010; Hameiri and Jones 2015), H1N1 influenza (Abraham 2011), Zika (Ventura 2016; Wenham and Farias 2019), Ebola (Honigsbaum 2017; Enemark 2017a), and now COVID-19”<sup>42</sup>. Alguns argumentam que a própria doença tenha sido securitizada. Quanto maior a narrativa do surto, a disseminação global, provocando a política do pânico, maior a possibilidade de ser securitizada.

As respostas as doenças infecciosas com potencial de surto baseadas na securitização tendem a priorizar as “soluções rápidas” como “o desenvolvimento farmacêutico (Elbe 2010, 2014; Roemer-Mahler e Elbe 2016, 491-94; Enemark 2018), a negação de liberdades civis, como quarentenas obrigatórias e policiamento do comportamento (Enemark 2009, 199-205; Nunes 2014, 64-66; Hills 2016), intervenções biopolíticas extensivas sobre a população (Elbe 2005, 2009; Enemark 2017b), e intervenções "militarizadas" sob a alegação de "emergência" (Benton 2017, 39-44). Esta ênfase partilha uma suposição fundamental com a teoria da securitização: a política de segurança representa a política do excepcionalismo”<sup>43</sup>.

Dessa forma, com a securitização a política da exceção se torna mais palatável para a sociedade. O medo faz com que as pessoas aceitem melhor medidas restritivas de direitos e liberdades.

---

<sup>41</sup>WENHAM, Clara, *The oversecuritization of global health: changing the terms of debate*, International Affairs, n° 5, vol. 95, Setembro, 2019, pp. 1094/1095, disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/95/5/1093/5556752?login=true>, [03.09.2020].

<sup>42</sup>KIRK, Jessica, e MCDONALD, Matt, *The Politics of Exceptionalism: Securitization and COVID-19*, op.cit., p. 3.

<sup>43</sup>KIRK, Jessica, e MCDONALD, Matt, *The Politics of Exceptionalism: Securitization and COVID-19*, op. cit, p. 3.

Após a descrição sucinta do quadro teórico da securitização, é importante trazer alguns casos de doenças, que segundo a literatura das RIs, foram securitizadas.

### 1.3. Doenças securitizadas

Com a globalização houve um aumento mundial significativo de movimentação de pessoas e bens, o que possibilita a proliferação de doenças. Todavia, uma das formas mais antigas de globalização é justamente a ambiental, na qual se enquadra as doenças infecciosas.

Segundo historiadores as epidemias e pandemias existem desde a Antiguidade, e tem provocado, desde então, inúmeras mortes e causado diversos problemas sociais, económicos e políticos.

Destacam-se, na Antiguidade, a Peste de Atenas, Praga de Atenas ou Peste do Egito, ocorrida entre 430 a 427 a.C. que vitimou dois terços da população de Atenas; Peste Antonina que surgiu em 165 a.C. também conhecida como a Peste de Galeno tendo se prolongado até o ano 180 a.C. que afetou de início os Hunos e que terminou por alastrar a todo o Império Romano; em 250 a.C. sobreveio a Peste de Cipriano, desde o Norte da África, passando pelo Egito e chegando em Roma e no ano de 444 d.C chegou a Grã-Bretanha; entre 541 e 750 d.C. a Praga de Justiniano, primeiro caso de peste bubónica e primeira pandemia historicamente documentada, vitimou cerca de 50 milhões de pessoas, sendo originária do Egito espalhou-se pelo Império Bizantino até ao Mediterrâneo<sup>44</sup>.

Na Idade Média, a lepra, também chamada de Doença de Hansen, assolou a Europa durante o século XI. A Peste Negra foi apontada como a maior pandemia da história da civilização. Teve sua origem na Ásia Central, em 1347 e expandiu-se por todo o globo. Foi responsável por dizimar entre um terço (25 milhões) a metade da população (75 milhões)<sup>45</sup>.

Doenças como o sarampo, a varíola e a peste bubónica evoluíram para grandes pandemias ao longo dos tempos.

O vírus da Gripe também ocasionou várias epidemias no decorrer dos séculos, sendo noticiado pela primeira vez em 1580, na Ásia. Contudo, considerada a maior pandemia de gripe, surgiu, em 1918, a Gripe Espanhola, também conhecida como gripe pneumónica, peste pneumónica ou, apenas, pneumónica. Apesar de não se conhecer a origem desta pandemia que durou de 1918 a 1919, ficou

---

<sup>44</sup>BARATA, Lurdes, *As Epidemias e as Pandemias na História da Humanidade*, disponível em: <https://www.medicina.ulisboa.pt/newsfmul-artigo/99/epidemias-e-pandemias-na-historia-da-humanidade>, [ 07.03.2022].

<sup>45</sup>BARATA, Lurdes, *As Epidemias e as Pandemias na História da Humanidade*, *op. cit.*

conhecida como “Gripe Espanhola”, pois como a Espanha não estava na Primeira Guerra Mundial, o País noticiava sobre a referida doença, além de negar que a sua origem seja advinda da Espanha. Estimase que um terço da população mundial tenha sido infetada pelo vírus e causou cerca de 50 a 100 milhões de mortes em todo o mundo, o que representava até cerca de 5% da população mundial. A Gripe Espanhola causou mais mortes que a Peste Negra, matou quase três vezes mais que as mortes ocorridas pelo conflito na Primeira Guerra Mundial, contagiou aproximadamente 500 milhões de pessoas e matou mais em 25 semanas do que o AIDS/SIDA em 25 anos<sup>46</sup>.

Ulteriormente apareceu a Gripe Asiática, em 1957, originária do Norte da China, disseminouse por todos os países e matou 1,1 milhões de pessoas em todo o mundo. Em 1968 alastrouse pelo mundo a Gripe de Hong Kong que dizimou 15% da população daquela cidade e mais meio milhão pelo mundo<sup>47</sup>.

No ano de 1981 foi identificada a epidemia da AIDS (*Acquired Immunodeficiency Syndrome*, na sigla em inglês), ou Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (SIDA), termo desenvolvido apenas em 1982, ocasionada pelo vírus HIV que foi detetado em chimpanzés e macaco-verde, em África. A epidemia ainda está em curso e já vitimou, até 2020, 36,3 milhões de pessoas em todo o mundo<sup>48</sup>.

Em 2003, a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS), doença causada por um coronavírus da família SARS, advindo da China. A SARS teve letalidade de 3% e foi dominada no mesmo ano com regras de segurança<sup>49</sup>.

Outra pandemia emergiu em 2009, a Pandemia da Gripe Suína, também nomeada de Gripe A, causada pelo vírus H1N1. Os primeiros casos apareceram no México e em pouco tempo chegou a 75 países. “Foram mais de 650 mil casos identificados e cerca de 18.400 mortes no mundo, com uma letalidade de 0,02%”<sup>50</sup>. A pandemia foi controlada em um ano.

Posteriormente sobreveio a epidemia regional Síndrome Respiratória do Oriente Médio (MERS), causada pelo coronavírus MERS, também chamado de MERS-CoV, em 2012, na Arábia Saudita. Segundo

---

<sup>46</sup>BARATA, Lurdes, *As Epidemias e as Pandemias na História da Humanidade*, op.cit.

<sup>47</sup>BARATA, Lurdes, *As Epidemias e as Pandemias na História da Humanidade*, op.cit.

<sup>48</sup>WHO, *HIV/AIDS*, disponível em: <https://www.who.int/data/gho/data/themes/hiv-aids>, [07.02.2022].

<sup>49</sup>BUTANTAN, Instituto, *Antes da Covid-19: conheça 3 doenças que também fizeram o mundo tremer neste século*, disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/antes-da-covid-19-conheca-3-doencas-que-tambem-fizeram-o-mundo-tremer-neste-seculo>, [03.03.2022].

<sup>50</sup>BUTANTAN, Instituto, *Antes da Covid-19: conheça 3 doenças que também fizeram o mundo tremer neste século*, op. cit.

o relatório da OMS, de fevereiro de 2022, há 2585 casos diagnosticados em 27 países, sendo 12 do Oriente Médio, e causou 890 mortes<sup>51</sup>.

Cronologicamente anterior que as últimas doenças relatadas, a doença causada pelo vírus Zika remonta a 1952, onde os primeiros casos foram descobertos em Uganda e República Unida da Tanzânia, porém apenas se tornou uma Emergência de Saúde Pública em 2016 pela associação da doença com a microcefalia e outros distúrbios neurológicos. O vírus Zika é transmitido pelo mosquito infetado do gênero *Aedes*, principalmente *Aedes Aegypti*, principalmente em regiões tropicais. O referido hospedeiro é o mesmo que transmite dengue, chikungunya e febre amarela. Atualmente, há relatos de infecções em 86 países e territórios<sup>52</sup>.

Assim como a Zika, o Ébola (também conhecida como Febre Hemorrágica Ébola, com surtos ativos ainda, o último finalizado em dezembro de 2021, surgiu em 1976 no Sudão e na República Democrática do Congo em uma aldeia perto ao Rio Ebola, donde vem o nome da doença. “O vírus é transmitido para pessoas de animais selvagens (como morcegos frugívoros, porcos-espinhos e primatas não humanos)”. É uma doença com a taxa de mortalidade muito alta, que varia de 25% a 90% em surtos anteriores, tendo como média, uma taxa de 50%<sup>53</sup>. O principal surto de Ébola ocorreu entre 2014 a 2016 na África Ocidental, com mais de 28 mil casos e cerca de 11 mil mortes<sup>54</sup>.

No presente estamos a viver mais uma pandemia, a da Covid-19, provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2, notificada à OMS em 31 de dezembro de 2019, a princípio com origem na cidade de Wuhan, China. A pandemia será melhor explorada em tópico próprio.

A seguir ao breve histórico sobre as epidemias e pandemias que assolaram o mundo, é importante mencionar sucintamente sobre as Emergências da Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) declaradas pela OMS para entendermos a securitização de algumas doenças.

As ESPII estão previstas no Regulamento Sanitário Internacional (RSI)<sup>55</sup>, principal instrumento da governança global de doenças infecciosas, tratado multilateral, que tem por objetivo a vigilância global para a monitoração e controle transfronteiriço de doenças. O primeiro RSI foi criado em 1951, pela Assembleia Geral da OMS, estabeleceu mecanismos internacionais para o controle de seis doenças infecciosas: varíola, cólera, febre amarela, tifo, febre recorrente e peste. Em 1969, o RSI foi alterado para

---

<sup>51</sup>WHO, *Mers situation update /february 2022*, disponível em: <http://www.emro.who.int/health-topics/mers-cov/mers-outbreaks.html>, [10.03.2022].

<sup>52</sup>WHO, *Zika virus disease*, disponível em: [https://www.who.int/health-topics/zika-virus-disease#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/zika-virus-disease#tab=tab_1), [10.03.2022].

<sup>53</sup>WHO, *Ebola virus disease*, disponível em: [https://www.who.int/health-topics/ebola#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/ebola#tab=tab_1), [10.03.2022].

<sup>54</sup>BUTANTAN, Instituto, *Antes da Covid-19: conheça 3 doenças que também fizeram o mundo tremer neste século*, op.cit.

<sup>55</sup>Segundo a OMS: O Regulamento Sanitário Internacional é um instrumento jurídico internacional vinculativo para 196 países em todo o mundo, que inclui todos os Estados Membros da Organização Mundial da Saúde.



a retirada da lista a febre recorrente e o tifo, e posteriormente, sofreu novas modificações em 1973 e 1981, mas todas consistiam em pequenas alterações em relação às doenças abrangidas e na erradicação mundial da varíola<sup>56</sup>.

Em 23 de maio de 2005 foi aprovado na 58.<sup>a</sup> Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, o novo RSI que entrou em vigor 15 de junho de 2007 e inseriu modificações nos processos internacionais de monitoramento, vigilância e resposta às ESPII. De acordo com Deisy Ventura “para os Estados signatários, as modificações trazidas pelo regulamento implicam na necessidade dos mesmos de enrobustecer suas respectivas estruturas e processos de atenção à saúde pública, bem como desenvolver capacidades para detectar, avaliar, notificar, comunicar e responder às emergências de saúde, tais como pandemias de doenças infecciosas<sup>57</sup>”. O propósito e abrangência do RSI de 2005 estão previstos em seu segundo artigo<sup>58</sup>. O RSI trouxe a preocupação com qualquer ameaça que possa atingir a saúde pública, seja de ordem natural, acidental ou intencional.

O novo RSI instituiu um mecanismo de vigilância e resposta às ESPII, disposto no Anexo II do Regulamento, bem como determinou os procedimentos para a declaração de início e fim de uma ESPII, regulando a sua gestão<sup>59</sup>. Dessa forma, um dos maiores avanços do RSI de 2005 foi a padronização dos processos que os Estados-membros tem que seguir no caso de doenças, sejam elas emergentes, reemergentes, recorrentes, contagiosas ou não.

O RSI também criou a figura jurídico-política ESPII que em seu artigo 1 define como: “um evento extraordinário que, nos termos do presente Regulamento, é determinado como: (i) constituindo um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional de doença e (ii) potencialmente exigindo uma resposta internacional coordenada”<sup>60</sup>. A definição da ESPII é “mais precisa que o conceito de doenças emergentes e mais ampla que o de epidemia (restrito à ocorrência do dano), a ESPII não se restringe, portanto, à ocorrência de doenças transmissíveis, podendo contemplar problemas de natureza química, radionuclear ou decorrentes de desastres ambientais. Logo, os elementos definidores de uma ESPII não são gravidade e letalidade efetivas, mas, sim, seu potencial alcance internacional”<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup>VENTURA, Deisy, *Direito e saúde global: o caso da pandemia de gripe A (H1N1)*, São Paulo, Outras Expressões, Dobra Editorial, 2013, p. 147.

<sup>57</sup>VENTURA, Deisy, *Direito e saúde global: o caso da pandemia de gripe A (H1N1)*, *op. cit.*, p. 155.

<sup>58</sup>Artigo 2: Propósito e abrangência. O propósito e a abrangência do presente Regulamento são prevenir, proteger, controlar e dar uma resposta de saúde pública contra a propagação internacional de doenças, de maneiras proporcionais e restritas aos riscos para a saúde pública, e que evitem interferências desnecessárias com o tráfego e o comércio internacionais”.

<sup>59</sup>ANVISA, *Regulamento Sanitário Internacional*, versão em português aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro, por meio do Decreto Legislativo n.º 395/200, disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional/arquivos/7181json-file-1>, [07.03.2021].

<sup>60</sup>ANVISA, *Regulamento Sanitário Internacional*, *op. cit.*

<sup>61</sup>VENTURA, Deisy, *Do Ebola ao Zika: as emergências internacionais e a securitização da saúde global*, *op. cit.*, p. 2.

A OMS, pela sua Direção-Geral, é a competente para declarar uma ESPII, a despeito da aceitação pelos Estados-Partes. A decisão tem por base parecer do Comitê de Emergência. A declaração é seguida por um conjunto de recomendações permanente ou temporárias e são encaminhadas ao público em geral, notadamente aos Estados<sup>62</sup>. Porém essas recomendações não possuem natureza vinculante (*soft law*).

Até o momento<sup>63</sup> a OMS declarou seis ESPIIs, sendo a primeira em abril de 2009 referente à gripe A, causada pelo vírus H1N1, caracterizada como uma pandemia em junho de 2009. A segunda em maio de 2014, relacionada ao Poliovírus, uma “doença infecciosa gerada por um vírus que invade o sistema nervoso e pode causar paralisia total — saiu dos três países em que era endêmica (Paquistão, Afeganistão e Nigéria) depois de ataques contra campanhas de vacinação, atingindo Camarões, Guiné Equatorial, Etiópia, Iraque, Israel, Somália e Síria”<sup>64</sup>. Logo após, a terceira foi declarada em agosto de 2014, concernente a epidemia do Ébola, que atingiu principalmente a África Ocidental. A quarta ESPII é alusiva ao vírus Zika, em fevereiro de 2016, que teve como epicentro o Brasil. O Ébola foi novamente declarado como ESPII, em maio de 2018, devido ao surto ocorrido na República Democrática do Congo. E por último, a sexta ESPII foi declarada em 30 de janeiro de 2020 referente ao coronavírus SARS-Cov-2, considerada uma pandemia em 11 de março de 2020.

A OMS — principal órgão global para agenda da saúde pública — é a autoridade competente para supervisionar o RSI. Contudo, a OMS não possui poder para impor sanções, intervir ou responsabilizar os Estados-Membros pelo descumprimento ou violação às determinações contidas no RSI, bem como às suas Recomendações. Cumpre mencionar também que a OMS não dispõe de receita suficiente, autodeterminação política ou competência para obrigar os países a cumprirem sua orientação técnica. Mesmo assim sua importância para a segurança sanitária global é indiscutível.

Em que pese haver críticas à narrativa de segurança sanitária global, esta provocou alterações no cenário da saúde global, como, por exemplo, a “criação da Agenda Global de Segurança da Saúde, e da Rede Global de Alerta e Resposta a Surtos da OMS (GOARN) e seu Programa de Emergências em Saúde (HEP), estabelecido para garantir a segurança da saúde em todo o mundo”. Além disso, diversas Organizações Não Governamentais (ONGs) e atores não estatais compõem o regime global de segurança sanitária. “Embora existam desafios relacionados à coordenação e eficiência entre esses órgãos

---

<sup>62</sup>Artigos 12, 15, 16 e 49 do RSI de 2005.

<sup>63</sup>O momento ao qual nos referimos data de março de 2022.

<sup>64</sup>DOMINGUEZ, Bruno, *Alerta global: novo coronavírus é a sexta emergência em saúde pública de importância internacional declarada pela OMS*, Revista RADIS: Comunicação e Saúde, n.º 210, Março, 2020, p. 16, disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/40590>, [10.03.2022].

dísparos, o regime global de segurança em saúde, regido por novas formas de legislação, como o RSI (2005), representa um dos melhores exemplos de cooperação internacional para qualquer questão de governança e, sem dúvida, isso não teria ocorrido *se a saúde não fosse securitizada* e não fosse dada prioridade política ao controle transfronteiriço de doenças infecciosas”<sup>65</sup> (tradução e grifo nosso).

Diante disso, algumas doenças passaram claramente por um processo de securitização. Assim, abordaremos, de forma concisa por não ser o objeto da presente pesquisa, alguns casos de doenças que foram securitizadas.

## HIV/AIDS

O HIV (*Human Immunodeficiency Virus*) é um retrovírus que ataca o sistema imunológico humano e é transmitido por vias sexuais e sanguíneas (secreção vaginal, esperma e sangue). Se não for devidamente tratado pode progredir para a doença da AIDS (*Acquired Immunodeficiency Syndrome*), que consiste aos estágios mais avançados da infecção pelo HIV. Atualmente ainda não há uma cura, porém existe tratamento eficaz contra do HIV, por meio de medicamentos antirretrovirais.

Segundo o *Centers for Disease Control and Prevention* – CDC a infecção pelo HIV nos humanos tem origem em um tipo de chimpanzé encontrado na África Central. Os estudos mostram que o HIV pode ter saltado de chimpanzés para humanos já no final do século XIX e se espalhou pela África ao longo dos tempos e depois para as demais partes do mundo. Sabe-se que nos Estados Unidos da América (EUA) existe desde meados da década de 1970<sup>66</sup>.

De acordo com os dados da UNAIDS (Programa Conjunto da Organização das Nações Unidas para HIV/AIDS) “79,3 milhões [55,9 milhões–110 milhões] de pessoas foram infectadas pelo HIV desde o início da epidemia e 36,3 milhões [27,2 milhões–47,8 milhões] de pessoas morreram de doenças relacionadas à AIDS desde o início da epidemia”<sup>67</sup>. Verifica-se, portanto, que o HIV/AIDS continua a ser um grande problema de saúde em escala global, pois a doença continua a atravessar fronteiras e a afetar milhões de pessoas ao redor do mundo.

Na visão de alguns autores das RIs, o HIV/AIDS foi a primeira doença a ser securitizada. Inicialmente considerada uma questão de saúde pública, teria sido no ano de 2000 que o HIV/AIDS

---

<sup>65</sup>WENHAM, Clara, *The oversecuritization of global health: changing the terms of debate, op. cit.*, pp. 1108-1109.

<sup>66</sup>CDC, *About HIV*, disponível em: <https://www.cdc.gov/hiv/basics/whatishiv.html>, [10.03.2022].

<sup>67</sup>UNAIDS, *Global HIV & AIDS statistics – Fact sheet*, disponível em: <https://www.unaids.org/en/resources/fact-sheet>, [10.03.2022].

passou a ser tratado como uma questão de segurança. Isso se deve ao fato de em julho daquele ano o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ter designado oficialmente o HIV/AIDS como uma ameaça à paz e a segurança internacional em África<sup>68</sup>. Essa designação foi precedida pela Administração do governo do Presidente Bill Clinton que, no mesmo ano, considerou a HIV/AIDS também como uma ameaça a segurança nacional dos EUA.

Na 4172.<sup>a</sup> reunião do CSNU, de 17 de julho de 2000, foi aprovado por unanimidade a Resolução 1308 (2000), na qual reconhece o potencial impacto do HIV/AIDS na saúde do pessoal que compõe as forças internacionais de manutenção da paz (*peacekeepers*). A Resolução ressalta que a “pandemia de HIV/AIDS é intensificada por condições de violência e instabilidade, que aumentam o risco de exposição à doença através de grandes movimentos de pessoas, uma incerteza generalizada sobre as condições e um acesso reduzido aos cuidados médicos [...] Se não for controlada, a pandemia de HIV/AIDS pode representar um risco para a estabilidade e segurança”<sup>69</sup> (tradução nossa).

Afirmam McInnes e Rushton que “de fato, o HIV/AIDS só chegou à agenda do CSNU como uma consequência de um movimento de securitização anterior feito no interior da comunidade política, especialmente a norte-americana”<sup>70</sup>.

Neste sentido, contribuiu também para o processo de securitização do HIV/AIDS os média norte-americanos, os quais disseminaram a percepção da ameaça da pandemia pela população. Assim, por exemplo, o jornal de *The Washington Post*, com o título “*AIDS Is Declared Threat to Security*”, em sua edição de 30 de abril, e a *CBS News*, com chamada “*AIDS Deemed National Security Threat*”, em 1.º de maio de 2000 destacam, respetivamente que:

*“Convinced that the global spread of AIDS is reaching catastrophic dimensions, the Clinton administration has formally designated the disease for the first time as a threat to U.S. national security that could topple foreign governments, touch off ethnic wars and undo decades of work in building free-market democracies abroad”<sup>71</sup>.*

---

<sup>68</sup>“Foi uma ocasião imensamente simbólica porque esta foi a primeira reunião do Conselho no novo milénio e porque foi a primeira vez na história do Conselho que este designou uma questão de saúde como uma ameaça à segurança internacional” (tradução nossa). ELBE, Stefan, *Should HIV/AIDS Be Securitized? The Ethical Dilemmas of Linking HIV/AIDS and Security*, International Studies Quarterly, Issue 1, vol. 50, Março, 2006, p. 121, disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article/50/1/119/1815992?login=false#27786314>, [07.03.2022].

<sup>69</sup>“Further recognizing that the HIV/AIDS pandemic is also exacerbated by conditions of violence and instability, which increase the risk of exposure to the disease through large movements of people, widespread uncertainty over conditions, and reduced access to medical care, Stressing that the HIV/AIDS pandemic, if unchecked, may pose a risk to stability and security”, CSNU, *Resolution 1308 (2000)*, Adopted by the Security Council at its 4172nd meeting, on 17 July 2000, ONU, *Resolution 1308*, disponível em: <https://digitalibrary.un.org/record/418823?ln=en>, [10.03.2022].

<sup>70</sup>McINNES, Colin, e RUSHTON, Simon. *HIV/AIDS and Securitization Theory*. European Journal of International Relations, n.º 2, vol. 19, 2012, p. 123, disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1354066111425258>, [10.03.2022].

<sup>71</sup>“Convencida de que a disseminação global da AIDS está atingindo dimensões catastróficas, a administração Clinton designou formalmente a doença, pela primeira vez, como uma ameaça à segurança nacional norte-americana, que pode derrubar governos estrangeiros, desencadear conflitos étnicos e desfazer década de esforços na construção de democracias de livre mercado no exterior” (tradução nossa). GELLMAN, Barton, *AIDS Is Declared Threat to Security*, 30 de abril de 2000, disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/04/30/aids-is-declared-threat-to-security/c5e976e4-3fe8-411b-9734-ca44f3130b41/>, [10.03.2022].

*“The Clinton administration for the first time has formally designated the global AIDS epidemic to be proportions sufficient to threaten national security”<sup>72</sup>.*

Dessa forma, conforme salienta Rushton, com o discurso do agente securitizador (governo americano), a ameaça existencial do HIV/AIDS foi legitimada pela audiência (demais membros do CSNU), que tomou a medida de adotar a Resolução, de maneira a afirmar a preocupação com os riscos da doença e seus efeitos ao redor do mundo<sup>73</sup>. Portanto, o processo de securitização do HIV/AIDS foi bem-sucedido e começou a nível nacional nos EUA e evoluiu ao nível global por meio do CSNU.

## Ébola

Consoante descrição do CDC a “*Ebola virus disease*” (EVD) “é uma doença mortal com surtos ocasionais que ocorrem principalmente no continente africano. A EVD afeta mais comumente pessoas e primatas não humanos (como macacos, gorilas e chimpanzés)”. Ela é causada por um grupo de vírus cujo gênero é *Ebolavirus*, o qual possui as seguintes espécies: “Vírus Ebola (espécie *Zaire ebolavirus*); Vírus do Sudão (espécie *Sudan ebolavirus*); Vírus Taï Forest (espécie *Taï Forest ebolavirus*, anteriormente *Côte d'Ivoire ebolavirus*); Vírus Bundibugyo (espécie *Bundibugyo ebolavirus*); Vírus Reston (espécie *Reston ebolavirus*); e Vírus Bombali (espécie *Bombali ebolavirus*)”<sup>74</sup>. No entanto, somente quatro dessas espécies (vírus Ebola, Sudão, Taï Forest e Bundibugyo) causaram doenças em humanos.

O vírus surgiu em 1976 perto do Rio Ebola, no Sudão do Sul, no que hoje é Nzara e também na República Democrática do Congo, em Yambuku. Em conformidade com a OMS, a sua transmissão ocorre na população humana por meio do contato com animais infetados, como morcegos frugívoros, chimpanzés, gorilas, macacos, antílopes da floresta ou porcos-espinhos encontrados doentes ou mortos na floresta tropical. E se espalha entre os humanos através do contato direto com o sangue, secreções ou outros fluidos corporais das pessoas infetadas com o vírus e com superfícies e materiais contaminados com esses fluidos<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup>“O governo Clinton pela primeira vez designou formalmente a epidemia global de AIDS como tendo proporções suficientes para ameaçar a segurança nacional” (tradução nossa), CBS News, *AIDS Deemed National Security Threat*, 1 de maio de 2000, disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/aids-deemed-national-security-threat/>, [10/03/2022].

<sup>73</sup>RUSHTON S, *AIDS and international security in the United Nations System*, Health Policy Plan, Novembro, 2010, p. 501, disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20961950/>, [10.03.2022].

<sup>74</sup>CDC, *Ebola (Ebola Virus Disease)*, disponível em: <https://www.cdc.gov/vhf/ebola/about.html>, [12.03.2022].

<sup>75</sup>WHO, *Ebola Virus Disease*, *op. cit.*

Entre os anos de 2014 a 2016 a África Ocidental sofreu com o maior surto de Ébola até o presente. Originariamente na Guiné, rapidamente se espalhou para os Estados contíguos como a Serra Leoa e Libéria, e posteriormente para Nigéria, Senegal, Mali, Itália, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos da América. E em 08 de agosto de 2014 a OMS declara a epidemia de Ébola uma ESPII e requer uma resposta extraordinária e coordenada para conter o avanço da doença. Por sua vez, em setembro do mesmo ano a Organização das Nações Unidas (ONU) elevou a crise sanitária do Ébola à questão de segurança.

O processo de securitização da epidemia pode ser verificado em vários momentos, por exemplo, com o ato de fala (o discurso) do Presidente dos EUA em exercício nesse ano, Barak Obama, em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), ao afirmar que:

*“If ever there were a public health emergency deserving an urgent, strong and coordinated international response, this is it. But this is also more than a health crisis. This is a growing threat to regional and global security (...) And in an era where regional crises can quickly become global threats, stopping Ebola is in the interest of all of us (...) Stopping Ebola is a priority for the United States. I've said that this is as important a national security priority for my team as anything else that's out there”<sup>76</sup>.*  
(grifos nossos)

Também nos países mais afetados percebe-se a securitização do Ébola. O Presidente da República da Libéria à época, Ellen Johnson Sirleaf, ao se dirigir à nação quando da declaração do Estado de Emergência por 90 dias em todo país, afirmou que a doença do vírus Ébola constitui um problema que afeta a existência, a segurança e o bem-estar da Libéria e representa um perigo para a nação e finalizou: *“The Government and people of Liberia require extraordinary measures for the very survival of our state and for the protection of the lives of our people”<sup>77</sup>.*

Do mesmo modo, o então Presidente de Serra Leoa, Ernest Bai Koroma, decretou Estado de Emergência Pública por 60 a 90 dias para conter a epidemia em seu território e com isso convocou a polícia e o Exército para garantirem a imposição de quarentena em áreas que são o epicentro do vírus,

---

<sup>76</sup>“Se alguma vez houve uma emergência de saúde pública que merecesse uma resposta internacional urgente, forte e coordenada, é esta. Mas isso também é mais do que uma crise de saúde. Esta é uma ameaça crescente à segurança regional e global (...) E em uma era em que crises regionais podem rapidamente se tornar ameaças globais, parar o Ebola é do interesse de todos nós (...) Parar o Ebola é uma prioridade para os Estados Unidos. Eu disse que essa é uma prioridade de segurança nacional tão importante para minha equipe quanto qualquer outra coisa que existe por aí” (tradução nossa). THE WHITE HOUSE, *Remarks by President Obama at U.N. Meeting on Ebola*, disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/25/remarks-president-obama-un-meeting-ebola%3e>, [12.03.022].

<sup>77</sup>“O Governo e o povo da Libéria exigem medidas extraordinárias para sobrevivência do nosso Estado e para a protecção das vidas do nosso povo”. EXECUTIVE MANSION, *President Sirleaf Declares 90-Day State of Emergency, As Governments Steps up the Fight against the Spread of the Ebola Virus Disease*, disponível em: [https://www.emansion.gov.lr/2press.php?news\\_id=3053&related=7&pg=sp](https://www.emansion.gov.lr/2press.php?news_id=3053&related=7&pg=sp), [24.11.2020].

além de darem apoio aos agentes de saúde e ONGs para que possam atuar sem impedimentos, por conta das ondas de ataques contra os profissionais de saúde por parte de população local<sup>78</sup>.

No mesmo sentido, o Presidente da Guiné Conacri, Alpha Condé, que também declarou Estado de Emergência sanitária para combater o vírus Ébola, relatou a criação de um cordão sanitário nas fronteiras do país, as quais estarão sob vigilância de agentes de saúde e dos serviços de segurança e defesa, como também a restrição de circulação de pessoas<sup>79</sup>.

Verifica-se que a retórica da segurança, inclusive com envolvimento militar, se encontra presente em todos os anúncios feitos pelas autoridades máximas desses países.

Semelhante ao ocorrido nas reuniões acerca do HIV/AIDS, foi realizado no CSNU um debate sobre a crise sanitária do Ébola na África que resultou na aprovação da Resolução 2177 (2014), adotada pelo CSNU em sua 7268<sup>a</sup> reunião, em 18 de setembro de 2014. Na referida Resolução foi determinado expressamente que o Ébola constitui uma ameaça à segurança: “Determinando que a extensão sem precedentes do surto de Ébola em África constitui uma ameaça à paz e segurança internacionais” (tradução nossa). Foi reconhecido, outrossim, que a construção da paz e os ganhos de desenvolvimento dos países mais afetados poderiam ser revertidos com o surto de Ébola e ainda que o surto estaria a minar a estabilidade nesses países e, a menos que contido, poderia levar a outros casos de agitação, tensões sociais e uma deterioração do clima político e de segurança<sup>80</sup>.

Assim como no HIV/AIDS, os meios de comunicação tiveram um papel importante para a disseminação da ameaça. Notícias sobre a “batalha” do Ébola corriam pelo mundo, tais como: “*Ebola virus: 'Biological war' in Liberia*”<sup>81</sup>; “ONU adverte que guerra contra ébola será longa e pode levar 6

---

<sup>78</sup>R7, *Presidente de Serra Leoa declara estado de emergência pública por surto de ebola - Doença altamente infecciosa já causou a morte de 672 pessoas em países da África*, Reuters, 31 de julho de 2014, disponível em: <https://noticias.r7.com/saude/presidente-de-serra-leoa-declara-estado-de-emergencia-publica-por-surto-de-ebola-31072014>, [24.11.2020].

<sup>79</sup>EL MUNDO, *Guinea Conakry decreta el estado de emergencia sanitario por el ebola - Es el país con la mortalidad más elevada, con 373 fallecidos con respecto a 506 casos*, 14 de agosto de 2014, disponível em: <https://www.elmundo.es/internacional/2014/08/14/53ec05a622601dd54e8b4573.html>, [25.11.2020].

<sup>80</sup>“*Determining that the unprecedented extent of the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security*”. E ainda, “*Recognizing that the peacebuilding and development gains of the most affected countries concerned could be reversed in light of the Ebola outbreak and underlining that the outbreak is undermining the stability of the most affected countries concerned and, unless contained, may lead to further instances of civil unrest, social tensions and a deterioration of the political and security climate*”, ONU, *Resolution 2177 (2014)/adopted by the Security Council at its 7268th meeting, on 18 September 2014*, disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/779813?ln=en#record-files-collapse-header>, [21.11.2020].

<sup>81</sup>BBC, *Ebola virus: 'Biological war' in Liberia*, 11 de setembro de 2014, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-29147797>, [25.11.2020].

meses”<sup>82</sup>; “*This is what U.S. troops will face in Ebola-ravaged Liberia*”<sup>83</sup>; e “Ébola avança rápido e pode ter consequências “catastróficas”<sup>84</sup>, e contribuíam para a “política do pânico” descrita pela EC.

O movimento de securitização percebe-se com a utilização da linguagem da agenda de segurança para lidar com a crise do Ébola, com o ator securitizador a defender a epidemia do ébola como uma ameaça existencial que foi aceita pela audiência. Como atores securitizadores podemos citar o Governo Americano (assim como no caso da AIDS), os Presidentes dos países mais afetados (Guiné, Libéria e Serra Leoa) e o CSNU. A ameaça existencial é o surto do ébola nessas regiões e a audiência os Estados-membros da ONU que acataram o discurso de ameaça a segurança e aprovaram a supramencionada Resolução.

Com a securitização várias medidas extraordinárias foram tomadas para conter o surto, por exemplo, restrições a circulação de pessoas, quarentenas obrigatórias, cordões sanitários e outras descritas nos Estados de Emergências declarados pelos países mais atingidos.

Em junho de 2016, o surto do Ébola na África Ocidental foi declarado pela OMS encerrado e contava com 28.600 pessoas que foram infetadas e 11.325 mortes<sup>85</sup>.

## Zika

O vírus Zika é um flavivírus transmitido pelo mosquito da família *Aedes*. Foi identificado em macacos em 1947, em África, nomeadamente em Uganda, na floresta tropical cujo nome remete, e posteriormente, em 1952, foi identificado em humanos, em Uganda e na República Unida da Tanzânia. Casos isolados foram registrados em África e Ásia. De acordo com a OMS, “o primeiro surto registrado da doença do vírus Zika foi relatado na Ilha de Yap (Estados Federados da Micronésia) em 2007. Isso foi seguido por um grande surto de infeção pelo vírus Zika na Polinésia Francesa em 2013 e em outros países e territórios do Pacífico. Em março de 2015, o Brasil relatou um grande surto de doença exantemática, logo identificada como infeção pelo vírus Zika e, em julho de 2015, associada à síndrome

---

<sup>82</sup>GLOBO, *ONU adverte que guerra contra ebola será longa e pode levar 6 meses - Médico criticou suspensão de rotas aéreas a países afetados pelo ebola. Vírus deixou 1.427 mortos em 2.615 casos registrados no oeste da África*, Da France Presse, 28 de agosto de 2014, disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2014/08/onu-adverte-que-guerra-contra-ebola-sera-longa-e-pode-levar-6-meses.html>, [25.11.2020].

<sup>83</sup>THE WASHINGTON POST, *This is what U.S. troops will face in Ebola-ravaged Liberia*, Sarah Larimer, 16 de setembro de 2014, disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/to-your-health/wp/2014/09/16/this-is-what-u-s-troops-will-face-in-ebola-ravaged-liberia/>, [25.11.2020].

<sup>84</sup>JN, *Ébola avança rápido e pode ter consequências “catastróficas”*, 01 de agosto de 2014, disponível em: <https://www.jn.pt/sociedade/saude/ebola-avanca-rapido-e-pode-ter-consequencias-catastroficas-4059347.html>, [25.11.2020].

<sup>85</sup>WHO, *Ebola West Africa, March 2014-2016*, disponível em: <https://www.who.int/emergencies/situations/ebola-outbreak-2014-2016-West-Africa>, [25.11.2020].



de Guillain-Barré. Em outubro de 2015, o Brasil relatou uma associação entre infecção pelo vírus Zika e microcefalia<sup>86</sup>. Atualmente, cerca de 86 países e territórios reportaram infecções pelo vírus Zika.

Como se depreende o vírus Zika não era novo e normalmente sua infecção causava doenças leves. Porém, o surto que atingiu o Brasil em 2015 dominaria a agenda global de saúde. Isso porque autoridades de saúde brasileiras descobriram a “Síndrome do Zika Congênita (CZS), personificada pela microcefalia, uma anormalidade neonatal definida pelo pequeno perímetro cefálico”<sup>87</sup>. Assim, o vírus Zika virou uma questão de saúde global não pelo vírus em si, mas pela sua associação ao aumento anormal da incidência de microcefalia em recém-nascidos, cujas as progenitoras foram infetadas pelo vírus, bem como a outras doenças como a síndrome de Guillain-Barré, uma doença autoimune neurológica.

Em 11 de novembro de 2015, por meio da Portaria n.º 1.813 do Ministério da Saúde, o Brasil declarou como uma Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), a alteração do padrão de ocorrência de microcefalias. A ameaça não era o vírus Zika, e sim a microcefalia decorrente da infecção. O público alvo era a população brasileira, a qual o Governo precisava conscientizar da gravidade da situação e que aceitasse as medidas extraordinárias que adviriam. O ator securitizador, a nível nacional, foi o Poder Executivo Federal brasileiro.

Em vários discursos, a Presidente do Brasil naquele período, Dilma Russef, utilizou atos de linguagem de segurança, exemplificativamente:

“Vou falar sobre saúde e sobre uma luta urgente que temos que travar neste momento, em defesa das nossas famílias. Uma luta que deve unir todos nós. Convoco cada um de vocês para lutarmos juntos contra a propagação do mosquito transmissor do vírus zika. Este vírus, de presença recente no Brasil e na América Latina, deixou de ser um pesadelo distante para se transformar em ameaça real aos lares de todos os brasileiros. Quando acomete mulheres grávidas, pode comprometer o desenvolvimento do cérebro do feto, causando a microcefalia. A guerra contra o mosquito transmissor do zika é complexa, porque deve ser travada em todos os lugares e por isso exige engajamento de todos”<sup>88</sup> (grifos nossos).

As Forças Armadas foram chamadas para atuarem na “guerra ao mosquito”. Cerca de 200.000 militares participaram do programa do governo denominado “Zika Zero”. Nesse caso, o vetor

---

<sup>86</sup>WHO, *Zika virus*, disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/zika-virus>, [21.09.2020].

<sup>87</sup>WHO, *Zika virus*, *op. cit.*

<sup>88</sup>BRASIL, *Pronunciamento da Presidenta da República, Dilma Rouseff, em cadeia nacional de rádio e televisão, sobre o vírus zika*, 03 de fevereiro de 2016, Biblioteca da Presidência da República, disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-cadeia-nacional-de-radio-e-televisao-sobre-o-virus-zika>, [30.07.2020].

transmissor da Zika, o mosquito *Aedes aegypti* foi o foco da securitização, transformando o vetor como inimigo nos níveis estadual e federal no Brasil.

Em fevereiro de 2016, a OMS declara Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, apesar da confirmação da relação causal entre a infecção por Zika na gravidez e a microcefalia viesse apenas em março de 2016.

Toda essa atenção foi estimulada pelo fato do Brasil – que estava a passar por uma crise política interna – sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, respetivamente, em agosto e setembro de 2016. Por conta da epidemia de Zika, o CDC emitiu um alerta de viagem (“*Practice Enhanced Precautions*”<sup>89</sup>) para quem se deslocava para o Rio de Janeiro, atletas que desistiram de competir e carta de cientistas que pediam o adiamento ou transferência de local dos Jogos por conta da epidemia.

Novamente é importante mencionar o papel da imprensa no movimento de securitização. Jornais nacionais e internacionais destacaram a epidemia da Zika como uma questão de segurança: “Guerra ao mosquito: conheça cinco armas contra o Aedes em estudo no Brasil”<sup>90</sup>; “Exército começa a combater o mosquito Aedes aegypti no Recife”<sup>91</sup>; “Brasil mobiliza tropas para combater o mosquito que transmite o Zika”<sup>92</sup>; “*New York City Wages War on the Zika Virus*”<sup>93</sup>; e “Los hermanos Bryan renuncian a los Juegos por temor al virus Zika”<sup>94</sup>

Desse modo, diferente das demais doenças apresentadas, a securitização da Zika tem nuances bem particulares. Para Wenham e Farias “o discurso da securitização para o Zika não foi inspirado por quantas pessoas foram infetadas, ou classificação do vírus, mas uma preocupação combinada sobre cinco elementos sobrepostos: onde – no Brasil que está no auge da crise política interna, e dada sua história com programas de controle de vetores; quando – pós-Ébola com uma sensação intensificada de risco global para a saúde; quem – o enfoque nos fetos e bebês como grupo afetado na securitização, garantindo uma modalidade de ameaça-urgência em meio à população (...); como – a questão da evidência (ou falta dela) nos processos de securitização; e o que – o foco da securitização no

---

<sup>89</sup>CDC, *Zika Travel Information*, disponível em: <https://wwwnc.cdc.gov/travel/page/zika-travel-information>, [09.09.2020].

<sup>90</sup>UOL, *Guerra ao mosquito: conheça cinco armas contra o Aedes em estudo no Brasil*, Gabriel Francisco Ribeiro, 03 de janeiro de 2016, disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/ultimas-noticias/redacao/2016/01/03/guerra-ao-mosquito-conheca-seis-armas-biologicas-contra-o-aedes.htm>, [09.09.2020].

<sup>91</sup>GLOBO, *Homens do Exército se juntaram aos agentes de saúde. Eles procuram focos do mosquito transmissor do zika vírus, da febre chikungunya e da dengue*, Jornal Nacional, 07 de dezembro 2015, disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/12/exercito-comeca-combater-o-mosquito-aedes-aegypti-no-recife.html>, [09.09.2020].

<sup>92</sup>PUBLICO, *Brasil mobiliza tropas para combater o mosquito que transmite o Zika - Acção surge no momento em que as críticas à inacção do governo brasileiro contra a propagação do Zika se avolumam*, América, Kathleen Gomes, 28 de Janeiro de 2016, disponível em: <https://www.publico.pt/2016/01/28/mundo/noticia/brasil-mobiliza-tropas-para-combater-o-mosquito-que-transmite-o-zika-1721682>, [09.09.2020].

<sup>93</sup>NEW YORK TIMES, THE, *New York City Wages War on the Zika Virus*, Marc Santora, 21 de agosto de 2016, disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/08/22/nyregion/new-york-city-zika-virus.html?searchResultPosition=96>, [09.09.2020].

<sup>94</sup>EL MUNDO, *Los hermanos Bryan renuncian a los Juegos por temor al virus Zika*, Juegos Olímpicos Rio 2016, EFE, 31 de julho de 2016, disponível em: <https://www.elmundo.es/deportes/2016/07/30/579d0a07e5fdeae0a8b4660.html>, [09.09.2020].

desconhecido vetorizado, e não no próprio vírus, e as implicações que isso tem para a segurança da saúde global no futuro”<sup>95</sup> (tradução nossa).

Segundo alguns estudiosos da agenda de segurança, as questões de saúde mais favoráveis à securitização são aquelas que envolvem o desconhecimento da doença e suas consequências e a invisibilidade. Assim, a securitização é movida pelo medo, pela incerteza, mas também pela lógica da saúde pública.

## 2. Covid-19 e securitização

A doença do coronavírus 2019 – Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2 – SARS-CoV-2 (Síndrome Respiratória Aguda Grave 2)<sup>96</sup>.

O coronavírus (CoV) foi detetado em 1937, porém só foi conhecido mundialmente após a SARS, em 2002. Embora sejam geneticamente da mesma família, o SARS-Cov-2 apresentou um grau de propagação muito maior que os demais e por ser uma nova cepa, pouco se conhecia sobre ela e suas consequências para os humanos.

Até hoje foram identificados sete coronavírus que causam doenças em humanos. Quatro deles causam doença leve a moderada: HCoV-OC43, HCoV-HKU1, HCoV-229E e HCoV-NL63. Os outros três causam doenças mais graves e surgiram mais recentemente: SARS-CoV, responsável pela SARS, em 2002; MERS-CoV, responsável pela MERS, em 2012; e o SARS-CoV-2, responsável pela doença de coronavírus 2019 (COVID-19), que foi identificada no final de 2019. A doença nos humanos afeta principalmente o aparelho respiratório e os sintomas variam de um resfriado comum a uma infecção respiratória muito grave, com complicações que podem levar a morte<sup>97</sup>.

A Covid-19, em princípio, surgiu na República Popular da China, na cidade de Wuhan, província de Hubei, em dezembro de 2019. De acordo com a OMS, em 31 de dezembro de 2019, foram

---

<sup>95</sup>“where - in Brazil's at the height of domestic political crisis, and given its history with vector control programmes; when – post Ebola with a heightened sense of global health risk; who - the focus on fetuses and babies as an affected group in the securitization, ensuring a threat-urgency modality amid the population, despite the fact that this group was not the referent object of the multiple securitization processes we narrate; how - the question of evidence (or lack thereof) in securitization processes; and what - the focus of the securitization on the vectorised unknown rather than the virus itself, and the implications this has for global health security going forward”. WENHAM, Clare, e FARIAS, Deborah BL., *Securitizing Zika: The Case of Brazil, Security dialogue*, n.º 5, vol. 50, Outubro, 2019, p. 405, disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0967010619856458>, [27.07.2020].

<sup>96</sup>O Comitê Internacional de Taxonomia de Vírus (ICTV), responsável pela nomeação dos vírus, “anunciou “coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2)” como o nome do novo vírus em 11 de fevereiro de 2020. Esse nome foi escolhido porque o vírus está geneticamente relacionado ao coronavírus responsável pelo surto de SARS de 2003”. E a OMS, anunciou “COVID-19” como o nome desta nova doença em 11 de fevereiro de 2020, seguindo diretrizes previamente desenvolvidas com a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).” WHO, *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*, disponível em: [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it), [14.03.2022].

<sup>97</sup>ECDC, *European Centre for Disease Prevention and Control, Coronaviruses*, Disponível em: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/latest-evidence/coronaviruses>, [14.03.2022].

informados sobre vários casos de pneumonia causada por um agente desconhecido em humanos. “No dia 7 de janeiro de 2020, Zhu *et al.*, anunciaram o sequenciamento do genoma viral e no dia 12 de janeiro, a China compartilhou a sequência genética com a OMS e outros países através do banco de dados internacional *Global Initiative on Sharing All Influenza Data (GISAIID)*”<sup>98</sup>.

Rapidamente a doença se espalhou para vários países e no dia 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus SARS-Cov-2 constitui uma ESPII, em conformidade com o RSI. Diante do avanço da doença, em 11 de março de 2020 a OMS caracteriza a Covid-19 como uma pandemia.

Em 19 de maio de 2020, a 73.<sup>a</sup> Assembleia Mundial da Saúde adotou a Resolução WHA73.1 sobre a resposta ao Covid-19<sup>99</sup>. Nesta Resolução solicita a OMS a continuação dos trabalhos em colaboração com outros órgãos para a identificação da origem zoonótica do vírus e a via de introdução na população humana, inclusive de possíveis hospedeiros intermediários. Ao identificar a origem do vírus é possível prevenir sua reinfeção e reduzir os riscos de surgimento e transmissão de outras doenças zoonóticas.

Desse modo, em 30 de março de 2021 foi publicado um relatório sobre a origem do SARS-Cov-2 desenvolvido por uma equipa de cientista de várias partes do mundo. Foram apresentadas quatro hipóteses e suas probabilidades de transmissibilidade para os seres humanos: (i) a transmissão zoonótica direta para humanos (*spillover*) é considerada um caminho provável; (ii) a introdução por meio de um hospedeiro intermediário é considerada uma via provável a muito provável; (iii) a introdução por meio de produtos alimentícios (frios) é considerada uma via possível; e (iv) a introdução por meio de um incidente de laboratório foi considerada um caminho extremamente improvável<sup>100</sup>. O relatório não foi conclusivo a respeito da origem do SARS-Cov-2, sugerindo ao final apenas a continuação das pesquisas.

A transmissão da Covid-19 nos humanos se dá de pessoa para pessoa por meio de aerossóis ou gotículas contendo o vírus e são inalados ou entram em contato direto com os olhos, nariz ou boca.

Segundo a OMS aqueles que contraem a doença podem ser assintomáticos (não apresentam quaisquer sintomas) e sintomáticos (aqueles que manifestam pelo menos um dos sintomas). Dentre os sintomáticos, 80% se recupera da doença sem precisar de tratamento hospitalar. Cerca de 15% ficam

---

<sup>98</sup>BRITO, Sávio Breno Pires, *et. al*, *Pandemia da COVID-19: o maior desafio do século XXI*, Vigilância Sanitária em Debate, n.º. 2, vol. 8, 2020, Abril-Junho, INCQS-FIOCRUZ, Brasil, p. 55, disponível em: [https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/07/1103209/2020\\_p-028.pdf](https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/07/1103209/2020_p-028.pdf), [14.03.2022].

<sup>99</sup>WHA, *Seventy-third World Health Assembly*, disponível em: [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA73/A73\\_R1-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-en.pdf), [13.03.2022].

<sup>100</sup>WHO, *WHO-convened global study of origins of SARS-CoV-2: China Part*, disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/who-convened-global-study-of-origins-of-sars-cov-2-china-part>, [14.03.2022].

gravemente doentes e necessitam de oxigênio e 5% ficam gravemente doentes e precisam de cuidados intensivos<sup>101</sup>.

Em um ano de pandemia — dezembro de 2019 a dezembro de 2020 — tinham sido confirmados no mundo 4.138.576 de casos e 84.989 mortes causadas pelo coronavírus SARS-Cov-2. Até a conclusão do presente estudo, contabilizam-se 595.219.966 casos confirmados e 6.453.458 mortes por Covid-19<sup>102</sup>. Segundo Buss *et al*, “nem uma outra enfermidade transmissível viral produziu tamanho número de casos e óbitos, em tão curto espaço de tempo, nos últimos 100 anos da história da saúde mundial”<sup>103</sup>.

A velocidade com que se expandia a Covid-19 a nível global fez surgir a necessidade de uma resposta rápida e urgente para combater a pandemia. O mundo se viu envolto em uma crise sem precedentes. A resposta à Covid-19 envolveu todo o sistema multilateral na busca por soluções para os impactos advindos da pandemia. Uma concentração de esforços nunca antes vista para estancar a pandemia e reconstruir a economia.

Sucintamente, de acordo com Werneck e Carvalho, a “resposta à pandemia da Covid-19 poderia ser subdivida em quatro fases: contenção, mitigação, supressão e recuperação”. A fase da contenção se inicia antes da constatação de casos em um país. A principal medida é o rastreamento ativo de pessoas chegadas do exterior e seus relacionamentos, a fim de evitar a propagação do vírus na comunidade. Na mitigação, quando o vírus já está instalado no país, adotam-se as medidas chamadas de “isolamento vertical”, ou seja, o isolamento social de grupos de riscos e pessoas infectadas. A supressão ocorre quando as fases anteriores não foram satisfatórias, fazendo-se necessárias as medidas de “isolamento horizontal”, ou seja, distanciamento social mais radical, que atinge toda a população. O objetivo, nessa fase, “é adiar ao máximo a explosão do número de casos, por tempo suficiente até que a situação se estabilize no campo da assistência à saúde”. A última fase é a recuperação, na qual se dá a involução da epidemia, com a diminuição no número de casos<sup>104</sup>.

Os países reagiram com uma variedade de respostas à pandemia, enquanto alguns adotaram o isolamento horizontal precocemente, outros recusaram-se a adotar a referida medida ou a adotaram tardiamente.

---

<sup>101</sup>Os sintomas que a Covid-19 podem causar, bem como a percentagem informada estão descritos e disponível em: WHO, *novel coronavirus*, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>, [14.03.2022].

<sup>102</sup>De acordo com os dados informados à OMS até 24 de agosto de 2022, WHO, *Covid-19*, disponível em: <https://covid19.who.int/>, [25.08.2022].

<sup>103</sup>BUSS, PAULO M., *et al.*, *Pandemia pela Covid-19 e multilateralismo: reflexões a meio do caminho*, Revista Estudos Avançados, n.º 99, vol. 34, 2020, p. 46, disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/8vDqhLKszp35HJMtj5WnRNK/abstract/?lang=pt#>, [25.05.2022].

<sup>104</sup>WERNECK, Guilherme Loureiro, e CARVALHO, Marília Sá, *A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada*, Cadernos de Saúde Pública, n.º 5, vol. 36, Rio de Janeiro, 2020, pp. 1 e 2, disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102311X2020000500101&script=sci\\_arttext&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102311X2020000500101&script=sci_arttext&lng=pt), [11.05.2020].

A OMS, cumprindo seu papel de autoridade no campo da saúde internacional, lançou o Plano Estratégico de Preparação e Resposta (*Strategic Preparedness and Response Plan— SPRP*), as Diretrizes de Planejamento Operacional para Apoiar o Desenvolvimento dos Planos de Ação Nacional (*Planning Guidelines to Support Country Preparedness and Response*) e a Plataforma de Parceiros Covid-19 (*Partners Platform*). Realizou um fórum global de pesquisa e inovação, resultando no ensaio Solidariedade (*Solidarity*). Criou a Rede Global de Alerta e Resposta (*Global Outbreak Alert and Response Network* (GOARN)), bem como a iniciativa Equipes Médicas de Emergência (EMT), além da publicação de Recomendações e Atualizações sobre o desenvolvimento da pandemia.

O SPRP, o qual é revisado e atualizado periodicamente, possui como objetivos centrais: “mobilizar todos os setores e comunidades para garantir que participem da resposta; controlar casos e *clusters* para prevenir a transmissão comunitária, isolando os casos, tratando e fazendo o rastreamento, a quarentena e o suporte a todos os contatos; suprimir a transmissão comunitária através de distanciamento físico e outras medidas apropriadas como restrições de viagens domésticas e evitar aglomerados; reduzir a mortalidade por meio da assistência clínica adequada aos afetados pelo Covid-19; desenvolver vacinas e terapêuticas seguras e eficazes e acessíveis”<sup>105</sup>.

A ONU também atuou intensamente na resposta a Covid-19. Invocou a Política de Gestão de Crises da Organização, alerta de crise de nível máximo no sistema das Nações Unidas, utilizado pela primeira vez para responder a uma crise de saúde pública. Aprovou, na 74.<sup>a</sup> sessão da AGNU duas resoluções: A/RES/74/270, *Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (Covid-19)* e A/RES/74/274, *International cooperation to ensure global access to medicines and medical equipment to face Covid-19*. Lançou o plano estratégico *Shared responsibility, global solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*, entre outras em apoio ao combate a novel pandemia<sup>106</sup>.

A velocidade com que a Covid-19 se espalhava pelo globo impactou fortemente os sistemas de saúde em todo o mundo, que ficaram sobrecarregados, com faltas de insumos e de profissionais de saúde para lidar com a crise sanitária.

Apesar do papel centralizador da OMS no combate à Covid-19, os países são soberanos e possuem a responsabilidade principal na resposta à pandemia, tendo em vista sua realidade doméstica

---

<sup>105</sup>BUSS, PAULO M., et al., *Pandemia pela Covid-19 e multilateralismo: reflexões a meio do caminho*, op. cit., pp. 53 e 54.

<sup>106</sup>Informações retiradas de ONU, *Cobertura da ONU News sobre a Covid-19*, disponível em: <https://news.un.org/pt/events/coronavirus>, [15.03.2022].

e a disponibilidade de recursos e meios necessários. Dessa forma, cada país definiu sua estratégia de combate à pandemia, de acordo com seus interesses e possibilidades socioeconômicas.

Entretanto, algumas medidas foram globalmente adotadas (em maior ou menor escala), tais como: a obrigatoriedade do uso de máscaras faciais, o distanciamento social, a realização de *lockdown*, com o encerramento de todas as atividades não essenciais, adoção do regime de teletrabalho, limitação e restrições de reuniões públicas e privadas, restrições a circulação dentro do território nacional, transportes, ordens de permanência em casa, restrições a viagens internacionais (proibições de entrada, testes, quarentena). Alguns países fizeram uso de sistemas de monitoramento e controle da população por meio de técnicas digitais e Inteligência Artificial, como por exemplo o *Shin Bet* (tecnologia de monitoramento utilizada pelo Serviço de Inteligência de Israel), softwares de reconhecimento facial e câmaras térmicas, na China. Ressaltar-se-á que as medidas adotadas por Portugal serão abordadas em capítulo próprio.

Diante da adoção de medidas de forte impacto na economia global, a Covid-19 não era somente uma crise sanitária, mas também uma crise econômico-financeira, que segundo os analistas superaria a crise financeira de 2008. E conforme João Nunes trata-se também de uma crise decorrente do neoliberalismo, que possui suas raízes no primado do mercado, no crescimento desenfreado, no consumo, no estado mínimo, com políticas públicas focadas na contenção da despesa pública, que desorçamentam e desmantelam sistemas públicos de saúde em todo o mundo. Após a crise financeira de 2008, à qual muitos governos tiveram que adotar severas políticas de austeridade, o projeto neoliberal de privatizar a saúde ganhou novo impulso<sup>107</sup>. E o que assistimos com a Covid-19 foram sistemas de saúde sem os devidos investimentos colapsarem, pois não estavam preparados para uma crise de tamanha proporção. E há muito que a comunidade científica alertava para o advento de uma pandemia. Na verdade, não se tratava de um “se”, mas sim de um “quando”.

Dessa maneira, paralelamente às medidas de contenção da pandemia, foram realizados investimentos bilionários em pesquisas científicas para o desenvolvimento de vacinas contra a Covid-19 e medicamentos para seu tratamento. Assim, em tempo recorde foi desenvolvida a vacina para a Covid-19. Em dezembro de 2020 foi aprovada a primeira vacina, produzida pela Pfizer e BioNTech Comirnaty. Atualmente, as seguintes vacinas possuem aprovação da OMS: SII/COVISHIELD e AstraZeneca/AZD1222, Janssen/Ad26.COV 2.S, Moderna Covid-19 (mRNA 1273), Sinopharm Covid-19,

---

<sup>107</sup>NUNES, João, *A pandemia de COVID-19: securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global*. Cadernos de Saúde Pública, n.º 36, vol. 5, Rio de Janeiro, 2020, p. 2, disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1035/a-pandemia-de-covid-19-securitizacao-crise-neoliberal-e-a-vulnerabilizacao-global>, [14.07.2020].

Sinovac-CoronaVac, Bharat Biotech BBV152 COVAXIN, vacina Covovax (NVX-CoV2373, Nuvaxovid (NVX-CoV2373)<sup>108</sup>. E foram administradas, até 17 de agosto de 2022, 12.409.086.286 de doses de vacina, conforme informações relatadas a OMS<sup>109</sup>. Porém, em relação ao tratamento da Covid-19 pesquisas continuam sendo realizadas para o desenvolvimento de medicamentos.

## 2.1 Processos de securitização da Covid-19

O nexa doença-segurança fora abordado pelos estudos da segurança da saúde global. Sob as lentes da teoria da securitização, anteriormente explicitada, doenças são socialmente construídas como uma ameaça à segurança. A ameaça não precisa necessariamente ser real, ela é estabelecida por um ator securitizador em posição de autoridade política que pelo ato de fala expõe a ameaça como uma questão de segurança a uma audiência relevante que a aceita e tolera a adoção de medidas extraordinárias como uma resposta legítima.

Na securitização da saúde, a doença apresentada como uma agenda de segurança é vista como uma questão de sobrevivência da população, do estado, por meio da lógica da guerra.

A gravidade da pandemia da Covid-19, com sua alta taxa de transmissibilidade e a crise global que se instalara foram motivos suficientes para recorrer à narrativa da segurança, sob o raciocínio do excepcionalismo, com seu binômio amigo-inimigo, facilitando seu processo de securitização.

Com a declaração da Covid-19 como uma pandemia pela OMS as narrativas subsequentes estão repletas de metáforas de guerra – “inimigo invisível”, “batalha contra o coronavírus”, “guerra global”. “A guerra é uma metáfora poderosa. É uma ferramenta eficaz, imediata e emotiva para comunicar urgência ao público em geral. Também transmite uma sensação de luta e retidão que pode justificar medidas excepcionais”<sup>110</sup>.

Demonstraremos a seguir que houve uma securitização multinível da pandemia da Covid-19.

---

<sup>108</sup>WHO, *Coronavirus disease (COVID-19): Vaccines*, disponível em: [https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-\(covid-19\)-vaccines](https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-(covid-19)-vaccines), [15.03.2022].

<sup>109</sup>De acordo com os dados informados à OMS até 17 de agosto de 2022, WHO, *Covid-19*, disponível em: <https://covid19.who.int/>, [25.08.2022].

<sup>110</sup>CASO, Federica, *Are We at War? The Rhetoric of War in the Coronavirus Pandemic*, disponível em: <https://thedisorderofthings.com/2020/04/10/are-we-at-war-the-rhetoric-of-war-in-the-coronavirus-pandemic/>, [10.01.2022].



### 2.1.1 Securitização internacional

Em 13 de março de 2020, dois dias após a OMS declarar a Covid-19 como uma pandemia, o Secretário-Geral das Nações Unidas (SG), António Guterres, em mensagem ao público, afirma “Devemos *declarar guerra* a esse vírus”. “Estamos enfrentando uma ameaça à saúde como nenhuma outra em nossas vidas”. Em seguida, no dia 23 de março, em mais uma mensagem ao público, diz que “O mundo enfrenta hoje um *inimigo comum*: Covid-19”. Em 09 de abril, ao dirigir-se ao Conselho de Segurança da ONU (CSNU), expressa claramente a pandemia como uma ameaça à segurança: “Mas a pandemia também representa uma *ameaça significativa à manutenção da paz e segurança internacionais*”. Enquanto que na abertura da Sessão Especial da Assembleia Geral em resposta à pandemia de Covid-19, em 03 de dezembro de 2020, o SG discursa que “*Pela primeira vez desde 1945, o mundo inteiro é confrontado por uma ameaça comum*, independentemente de nacionalidade, etnia ou fé”<sup>111</sup> (grifos nossos).

A ONU já tinha sido instada a atuar em outras emergências sanitárias, conforme exposto acima. Porém a Covid-19 ocupou a agenda da ONU quase que exclusivamente, porque a pandemia da Covid-19 não foi apenas uma crise sanitária, mas uma crise econômica, social, política e humanitária.

A metáfora da guerra também fora utilizada pelo Diretor-Geral da OMS (DG), Tedros Adhanom Ghebreyesus, que em 27 de março de 2020 adotou uma narrativa mais securitária em sua coletiva de imprensa de atualização da doença que realizava a cada dois dias, com frases como: “*Lute* para parar o vírus com todos os recursos à nossa disposição. Unidos para enfrentarmos juntos a pandemia. Somos uma humanidade, com um *inimigo comum*. Nenhum país pode *lutar* sozinho; só podemos *lutar* juntos”. Em seu discurso de abertura na Assembleia Mundial da Saúde, em 18 de maio de 2020, destacou que “Este é um *inimigo perigoso*, com uma combinação perigosa de recursos: esse vírus é eficiente, rápido e fatal”<sup>112</sup> (grifos nossos). Essa retórica foi seguida em quase todas as falas do DG.

Ao utilizar a narrativa da guerra se pretende transmitir um caráter de urgência, no qual é imperioso a adoção de medidas de emergência. Ao colocar a doença do coronavirus em um quadro de guerra se cria o discurso do “nós” versus “ele”, sendo o vírus a ameaça externa a qual se deve combater com todos os meios necessários e disponíveis. “O sentido de excepcionalidade que se transmite com esta narrativa liga-se facilmente a um enquadramento da saúde como uma questão de segurança.

---

<sup>111</sup>Todas as frases foram retiradas dos discursos do SG-ONU, ONU, *Secretary-Generals speeches*, disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/secretary-generals-speeches>, [08.07.2021].

<sup>112</sup>Todas as falas foram retiradas dos discursos do DG-OMS, WHO, *Director-General speeches*, disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches>, [08.07.2021].

Consequentemente, as reações são baseadas em um modo emergencial, impedindo, assim, agir com vistas a abordagens sistêmicas de longo prazo”<sup>113</sup> (tradução nossa).

Assim, por meio dessa retórica as organizações focaram seus esforços no combate a pandemia. O CSNU foi convocado, recursos financeiros e humanos foram alocados para a resposta à Covid-19, medidas urgentes e restritivas de direitos foram propostas e incentivadas. Ocorreu toda uma movimentação das organizações multilaterais no enfrentamento da pandemia como nunca antes na história recente tinha acontecido.

O movimento securitizador da Covid-19 realizado internacionalmente teve como ator securitizador a alta cúpula das Organizações Internacionais, nomeadamente a ONU e a OMS, por meio de suas autoridades públicas – o Secretário-Geral das Nações Unidas e o Diretor-Geral da OMS. Identificamos como objeto referente a ameaça existencial à saúde da humanidade, à economia global. Com relação a audiência, temos que esta é composta pelos Estados Nacionais que aceitaram o discurso securitizador e adotaram diversas medidas urgentes restritivas de direitos, com a justificativa da salvaguarda de um bem maior, qual seja, a saúde de sua população e a sobrevivência do Estado.

Desta feita, se argumenta que, primeiramente, houve uma securitização da Covid-19 no âmbito internacional e que esta foi bem-sucedida, tendo em vista a ampla aceitação pelo público relevante.

### 2.1.2 Securitização regional

Neste tópico será considerado apenas o sistema regional da União Europeia.

A seguir a mesma toada, a UE instada a atuar na resposta a pandemia que estava a assolar a Europa (e não só), utilizou de todos os recursos possíveis para enfrentar a Covid-19, juntamente com os líderes de suas nações e em parceria com as organizações internacionais.

Em 23 de março de 2020, a presidente da Comissão Europeia (CE), Ursula von der Leyen, em discurso no Parlamento Europeu (PE) sobre a ação coordenada da UE no enfrentamento da Covid-19, expõe que: “ Em pouquíssimo tempo, um vírus que apareceu no outro lado do mundo tornou-se uma pandemia *assassina* com consequências trágicas, também aqui na Europa” (...) “Mas se é verdade que o vírus *ataca* fortemente, os cidadãos europeus também são fortes. Gostaria de prestar homenagem aos

---

<sup>113</sup>SONDERMANN, E., e ULBERT, C, *The threat of thinking in threats: reframing global health during and after COVID-19 [Die Gefahr des Denkens in Gefahren: Narrative von Globaler Gesundheit vor und nach COVID-19]*, *Zeitschrift für Friedens-und Konfliktforschung*, 9 (2), 2020, p. 314, disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7650575/>, [10.01.2022].

homens e às mulheres que travam esta *batalha*” (...) “Porém, o que distingue esta luta é que cada um de nós tem um papel a desempenhar” (...) “Agora, face a um *inimigo* invisível, estes valores fundamentais da nossa União estão a ser postos à prova”. Da mesma maneira, em 16 de abril de 2020, em discurso ao PE, ressalta que: “Se todos *defendermos* a Europa hoje — com coragem, confiança e solidariedade — sei que amanhã a alma da Europa brilhará mais do que nunca”. Presente também na 73.ª Assembleia Mundial da Saúde, em 19 de maio, a Presidente em sua fala afirma que: “Agora é hora de agir. Precisamos *lutar e derrotar* o coronavírus em todos os continentes”. Ao discursar na Global Vaccine Summit, em 04 de junho de 2020, a Presidente deixou claro que “Em *tempos extraordinários*, precisamos de uma mobilização extraordinária”<sup>114</sup> (grifos nossos).

Do mesmo modo que a Presidente da CE, o Alto Representante/vice-presidente da CE, em comunicado a imprensa, em 08 de abril de 2020, sobre a Resposta Global da UE a pandemia, assegurou que: “A União Europeia e os seus Estados-membros estão a desempenhar o seu papel no *combate* a esta crise sanitária e às suas graves consequências — em casa e no estrangeiro” (...) “Trata-se de uma *luta global* que ganharemos ou perderemos juntos”. Em 10 de junho do mesmo ano, em declaração sobre a desinformação que acompanha a pandemia da Covid-19, anunciou que: “No mundo tecnológico em que vivemos, no qual os *guerreiros esgrimem com teclados, em vez de espadas*, e em que as operações que visam influenciar a opinião pública e as campanhas de desinformação constituem reconhecidamente *armas* que são utilizadas por intervenientes estatais e não estatais, a União Europeia está a reforçar as suas atividades e capacidades para esta *luta*”<sup>115</sup> (grifos nossos).

Verifica-se que, da mesma forma que as organizações internacionais, os discursos políticos da UE sobre a pandemia abundaram em metáforas de guerra e comparações com condições de guerra. Várias foram as medidas implementadas pela UE na resposta à Covid-19, como por exemplo a ativação da “cláusula de derrogação de âmbito geral” do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que possibilitou aos Estados-membros a utilizarem de todos os seus recursos disponíveis para lidar com a crise sanitária, ao flexibilizar ao máximo as regras orçamentais. Incentivou e apoiou seus Estados-membros a adotarem medidas de contenção da pandemia, como o fechamento de fronteiras, fechamento de comércios e escolas.

---

<sup>114</sup>Todos os trechos foram retirados dos discursos da Presidente da CE, UNIÃO EUROPEIA, *Espaço da imprensa, Documentos do serviço de porta-voz da Comissão*, disponíveis em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/pt>, [10.07.2021].

<sup>115</sup>Todos os trechos foram retirados das declarações do Alto Representante da CE, UNIÃO EUROPEIA, *Espaço da imprensa, Documentos do serviço de porta-voz da Comissão, op. cit.*

Igualmente, no processo de securitização da Covid-19 no âmbito da União Europeia o ator securitizador foi a Comissão Europeia, órgão executivo máximo da UE. O objeto referente, a ameaça existencial à saúde dos europeus e à economia dos seus Estados-membros. No que se refere a audiência, temos que esta é composta pelos Estados-membros da UE que receberam positivamente o discurso securitizador e adotaram diversas medidas emergenciais e restritivas de direitos às suas populações, que por sua vez, aceitou tais medidas restritivas das liberdades individuais em prol do bem coletivo. E com isso pode-se dizer que a securitização da Covid-19 na UE foi concretizada com sucesso.

Cumprir informar que até a finalização do presente trabalho a UE contava com 141.878.343 casos e 580.480 mortes por Covid-19<sup>116</sup>.

### 2.1.3 Securitização nacional – Portugal

Tendo em vista que o objeto de estudo está circunscrito geograficamente em Portugal, abordaremos tão-somente este País integrante da UE.

Os primeiros casos de Covid-19 a surgirem em Portugal foi em 02 de março de 2020, sendo que a primeira morte associada à doença ocorreu em 16 de março do mesmo ano. Em 18 de março, o Presidente da República (PR), Marcelo Rebelo de Souza, decreta o primeiro estado de emergência.

Portugal seguiu a mesma linha ao tratar a pandemia do novo coronavírus como uma questão de segurança. Em mensagem a população portuguesa quando da decretação do primeiro estado de emergência, o Presidente assegura que: “Esta *guerra* – porque de uma *verdadeira guerra* se trata – dura há um mês, começou depois dos vizinhos europeus, e, também por isso, pôde demorar mais tempo a atingir os picos da sua expressão” (...) “Nesta *guerra*, como em todas as *guerras*, só há um *efetivo inimigo, invisível, insidioso* e, por isso, *perigoso*” (...) “Temos de *lutar*, todos os dias, contra ele”. Quando da renovação do estado de emergência, em 02 de abril de 2020, continua a aludir que “É universal e o *adversário é insidioso e imprevisível*” (...) “Os portugueses perceberam tudo isto e decidiram abraçar a *luta comum*” (...) “*Forças Armadas e de Segurança, Bombeiros e Proteção Civil, não descansam*”<sup>117</sup> (grifos nossos).

---

<sup>116</sup>De acordo com os dados obtidos pelo Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças até 23 de agosto de 2022, ECDC, *COVID-19 Situation Dashboard*, disponível em: <https://gap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html#eu-eea-daily-tab>, [25.08.2022].

<sup>117</sup>Trechos retirados das mensagens do Presidente da República. PRESIDENCIA DA REPUBLICA PORTUGUESA, *Atualidade, Mensagens*, disponível em: <https://www.presidencia.pt/atualidade/mensagens>, [14.07.2021].

Da mesma forma se manifestou o Primeiro-Ministro de Portugal (PM), António Costa, em declaração ao País sobre o novel coronavírus, em 12 de março de 2020, um dia após a OMS classificar a Covid-19 como uma pandemia: “Quero testemunhar aos portugueses que senti por parte de todos os partidos políticos, sem exceção, um empenho e uma determinação comum em partilharmos em conjunto esta *batalha*, que é uma *batalha de todos* — não há o partido do vírus e o partido antivírus —, esta é uma *luta pela nossa própria sobrevivência*, pela proteção da saúde dos portugueses e estamos todos juntos nesta *luta*”. Também, em seu discurso do Estado da Nação, em 24 de julho de 2020, expõe que: “Somos uma Nação consternada no luto e *mobilizada para a luta*” (...) “De determinação em travar um *combate férreo à pandemia* e à crise económica e social que desencadeou” (...) “Sim, *estamos em luta. Em luta contra o vírus*, para proteger a saúde e a própria vida dos nossos concidadãos”<sup>118</sup> (grifos nossos).

Conforme exposto anteriormente, a securitização refere-se ao processo intersubjetivo em que um assunto político é descrito e aceito como uma ameaça existencial. Um exemplo relatado na literatura é o caso da securitização do terrorismo, que diante do seu caráter de urgência e pânico, se utiliza de medidas excepcionais para o seu combate, com o objetivo de preservar a vida e a independência coletivas. E essa excecionalidade precede sobre todas as demais agendas, ao proporcionar movimentação de recursos e poderes extraordinários que não seriam justificáveis de outra forma. Quando se eleva a questão política para o campo da segurança tem-se a sua politização extrema.

No caso da securitização da saúde ocorre o mesmo. Exige-se a tomada de medidas excepcionais, sobretudo por seu caráter de urgência e também de pânico pelo desconhecido, pelo invisível, o que leva a medidas de contenção, vigilância, supressão, coerção — ou seja, um regime de exceção —, a par do crivo democrático, acima da política normal e com impacto significativo no poder decisório executivo.

A resposta apresentada pelo governo português no combate a pandemia da Covid-19 começou antes mesmo do País apresentar qualquer caso positivo. Já no fim de janeiro, a Direção-Geral da Saúde (DGS) colocou hospitais de referência no Porto e Lisboa em estado de alerta e em fevereiro divulgou orientações e regras de contingenciamento de casos suspeitos. Antes mesmo da declaração de pandemia pela OMS, o governo adotou diversas medidas, como exemplificativamente, a construção de hospitais de campanha, adoção do teletrabalho na Administração Pública, a suspensão dos voos para todas as regiões

---

<sup>118</sup>Trechos retirados das intervenções do Primeiro-Ministro, PORTUGAL, XXII Governo, *Intervenções*, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/intervencoes>, [14.07.2021].

da Itália, a suspensão de algumas atividades, como universidades, museus, teatros e eventos em geral. Lançou uma linha de crédito para apoio a empresas afetadas<sup>119</sup>.

Após a declaração de pandemia, o governo de Portugal recrudescer as medidas de isolamento social e em 16 de março de 2020 decretou o estado de alerta em todo o País e os setores de saúde, proteção civil e segurança foram acionados e colocados à disposição, bem como atuou no campo económico, com medidas de flexibilização, tais como, a possibilidade de as empresas recorrerem ao recurso de *layoff* (suspensão do contrato de trabalho) com a contrapartida de não realizarem demissões e apoio financeiro aos trabalhadores autónomos por meio da Segurança Social<sup>120</sup>.

E em 18 de março do mesmo ano é decretado pelo PR, com a aprovação da Assembleia da República de Portugal (AR) o estado de emergência em todo País pelo período de 15 dias. Foi a primeira vez que este instrumento jurídico excecional foi usado desde a democratização de Portugal. Com o estado de emergência várias medidas restritivas de direitos e liberdades fundamentais foram aplicadas, as quais serão objeto de análise no próximo capítulo.

No entanto, essas medidas restritivas foram amplamente aceitas pela população portuguesa. Após um mês da adoção dessas medidas emergenciais a confiança da população na capacidade de resposta do governo e dos serviços de saúde à pandemia era de 83,9% e 81,4%<sup>121</sup>, respetivamente.

Portanto, se verifica que houve também uma securitização nacional capitaneada pelo governo português, por meio de suas autoridades legítimas (PR e PM), que através de seus discursos e mensagens à sociedade portuguesa tornaram a pandemia do novo coronavírus uma questão de segurança, inclusive com a utilização das forças armadas que foram empregadas na resposta à Covid-19, realizando higienização de escolas, lares, centros médicos, transporte de doentes dos arquipélagos para o continente, produção de materiais médicos e de segurança sanitária pelo Laboratório Militar, entre outras atividades desempenhadas<sup>122</sup>.

Dessa forma, podemos identificar como ator securitizador, o Presidente e Primeiro-Ministro de Portugal, o objeto referente, a ameaça presente do SARS-Cov-2 em solo português e a audiência (público-

---

<sup>119</sup>JN, *Cronologia dos principais acontecimentos de um ano de covid em Portugal*, JN/Agências, 27 Fevereiro 2021, Disponível em: <https://www.jn.pt/nacional/cronologia-dos-principais-acontecimentos-de-um-ano-de-covid-em-portugal-13400044.html>, [06.04.2021].

<sup>120</sup>IDEALISTA, *Coronavírus fez mudar regras laborais: guia para trabalhadores, empresas e desempregados*, Redação, 16 de março de 2020, disponível em: <https://www.idealista.pt/news/financas/mercado-laboral/2020/03/16/42739-coronavirus-guia-para-trabalhadores-empresas-e-desempregados>, [06.04.2021].

<sup>121</sup>ENSP, *Um mês de confinamento: o que mudou nas percepções dos portugueses?*, Opinião Social do Barómetro Covid-19, s/d, disponível em: <https://barometro-covid-19.ensp.unl.pt/1-mes-de-confinamento-o-que-mudou-nas-percecoes-dos-portugueses/>, [07.04.2021].

<sup>122</sup>DEFESA NACIONAL, *Homenagem às Forças Armadas pela resposta à pandemia*, 18 de junho de 2020, disponível em: <https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Paginas/Homenagem-FA-pela-resposta-pandemia.aspx>, [08.04.2021].

alvo), a população portuguesa que consentiu largamente com as medidas de urgências propostas pelas autoridades portuguesas.

Portugal contabiliza 5 396 039 casos de Covid-19 e 24 793 óbitos em decorrência da doença até 21 de agosto de 2022<sup>123</sup>.

Por todo o exposto, não restam dúvidas que a pandemia da Covid-19 foi securitizada a nível global, pois tanto no âmbito internacional (ONU, OMS) quanto nos âmbitos regional (UE) e nacional (Portugal) o assunto fora apresentado ao público como se de uma verdadeira “guerra” se tratasse, conforme demonstrado acima. Importante salientar que todos esses discursos (*speech-act*), realizados pelos líderes (agentes securitizadores) foram amplamente aceitos (audiência) tanto pelos Estados-membros quanto pela população portuguesa que consideraram essa “guerra” legítima, acatando, por assim dizer, as medidas excepcionais restritivas/suspensivas de direitos, garantias e liberdades fundamentais, o que concretiza o processo de securitização global da Covid-19.

---

<sup>123</sup>Dados informados ao Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças, ECDC, *COVID-19 situation update for the EU/EEA*, disponível em: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>, [25.08.2022].

## CAPÍTULO II – ESTADO DE EXCEÇÃO NA PANDEMIA DA COVID-19

### 1. Estado de exceção

O termo “exceção”, do latim “*exceptiōne*”, significa o “ato ou efeito de excetuar (-se), de não (se) incluir ou de isentar (-se); o que não é incluído; o que fica de parte; desvio da regra geral; o que é único ou raro”<sup>124</sup>.

É patente que desde os primórdios a vida se apresenta continuamente na fronteira entre o normal e a exceção, entre a ordem e o caos, e é a partir dessa dialética que o instituto denominado como “estado de exceção” tem sua origem na Antiguidade, nomeadamente na Roma antiga, precisamente nos institutos da *ditadura e o iustitium*.

Na ditadura romana destaca-se duas características: o limite temporal de 6 meses, não renováveis e a sua excecionalidade, ou seja, o referido instrumento era somente utilizado em tempos de crise, para assegurar a República, a Constituição e a independência de Roma<sup>125</sup>. Assim, identificado pelo Senado uma situação de crise que colocasse a sobrevivência de Roma em risco, era designado um ditador pelo Cônsul, que poderia ser qualquer eminente cidadão. Verifica-se que quem invocava a ditadura, aquele que decidia sobre a existência de uma emergência era diferente de quem era designado para atuar como ditador e executar as medidas de excepcionais.

Na pessoa do ditador havia uma concentração de poderes administrativos, jurídicos e políticos, porém a função legislativa continuava a ser do Senado, o que demonstra a intenção de um controle sobre a atuação do ditador. O ditador era condicionado aos objetivos instituídos na ditadura, não podendo deles se afastar, nem realizar nenhuma medida que subvertesse a ordem institucional de Roma. Outrossim, era obrigado a renunciar tão logo fosse superada a ameaça originária da ditadura.

Na visão de Oren Gross e Fionnuala Ní Aoláin a ditadura romana é o modelo que mais se aproxima do atual estado de exceção constitucional, pois o instituto romano foi alicerçado e regulamentado no edifício constitucional<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup>INFOPEDIA, *Dicionário de língua portuguesa*, Dicionários Porto Editora, disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/exce%C3%A7%C3%B5es>, [11.04.2022].

<sup>125</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O Estado de Exceção no Direito Constitucional: Entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 117 e ss.

<sup>126</sup>GROSS, Oren, e AOLÁIN, Fionnuala Ní, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 17.



Contrariamente, Giorgio Agamben indica o instituto do *iustitium* como o protótipo legítimo do que se hodiernamente se entende por estado de exceção. Segundo o autor, *iustitium* “significa literalmente “paragem, suspensão do direito”, implicava uma suspensão não simplesmente da administração da justiça, mas do direito como tal”<sup>127</sup>. O *iustitium* (*iustitium edicere* ou *indicere*) era proclamado quando houvesse um perigo a República de Roma e o Senado emitia um *senatus consultum ultimum*, amparado no decreto que declarava o *tumultus* (a situação de emergência) no qual pedia-se aos cônsules (ou dependendo da situação também ao pretor e aos tribunos da plebe ou até, em último caso, a qualquer cidadão) que utilizassem de todas medidas necessárias para salvar o estado. Seu fundamento residia na teoria da necessidade, no direito de defesa do próprio Estado, ainda que se situasse fora do direito<sup>128</sup>.

Para Agamben “o estado de exceção não é uma ditadura (constitucional ou inconstitucional, comissária ou soberana) mas um espaço vazio de direito, uma zona de anomia na qual todas as determinações jurídicas são desativadas”<sup>129</sup>.

A temática do estado de exceção como se percebe é atemporal e para nortear o presente estudo, sem a pretensão de esgotamento da matéria, utilizaremos como pano de fundo dois ícones da teorização da exceção, Carl Schmitt e Giorgio Agamben (e repise-se, sem o aprofundamento em suas obras), que em momentos temporais diferentes contribuíram sobremaneira para esse complexo tema.

Carl Schmitt, autor polêmico por suas escolhas políticas, se destacou por ser um dos maiores críticos do liberalismo e do positivismo normativista. E na década de 1920, notadamente com as obras “*Die Diktatur*” (A Ditadura) e “*Politische Theologie*” (Teologia Política) ele começa a desenvolver sua teoria sobre “a exceção, a ditadura e o presidencialismo como alternativa à normalidade normativa, ao Estado de Direito e ao parlamentarismo”<sup>130</sup>.

A teoria sobre o estado de exceção em Schmitt está intimamente ligada ao conceito de soberania, com a célebre frase: “*Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet* [Soberano é

---

<sup>127</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Exceção*, *op.cit.*, p. 68.

<sup>128</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Exceção*, *op.cit.*, pp. 67 a 79.

<sup>129</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Exceção*, *op.cit.*, p. 80.

<sup>130</sup>ALVES, Adamo Dias, e OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de., *Carl Schmitt: um teórico da exceção sob o estado de exceção*, Revista Brasileira de Estudos Políticos, vol. 105, Belo Horizonte, 2012, p. 234, disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/P.0034-7191.2012v105p225>, [27.07.2020].

quem decide sobre o estado de exceção]”<sup>131</sup>. Para o autor alemão somente na situação de excecionalidade (*ausnahmezustand*) pode-se identificar quem é o soberano.

Na obra “*Die Diktatur*” o estado de exceção é insculpido na ideia da ditadura, na qual Schmitt retoma os romanos e dispõe sobre dois conceitos centrais: a ditadura comissária e a ditadura soberana. Na ditadura comissária ocorre a suspensão do direito, com vistas a restabelecer a ordem jurídica anteriormente em vigor, para a proteção da própria Constituição. Na ditadura soberana visa-se criar uma nova Constituição, ou seja, estabelecer uma nova ordem jurídica através do exercício do poder constituinte<sup>132</sup>.

No entanto, em “*Politische Theologie*”, a questão da exceção se apresenta de maneira mais elaborada. Neste, Schmitt afirma que “a decisão sobre exceção é, em sentido eminente, decisão, pois a norma geral, como é apresentada pelo princípio jurídico normalmente válido, jamais pode compreender uma exceção absoluta e, por isso, também, não pode fundamentar, de forma completa a decisão de que um caso real, excepcional”<sup>133</sup>.

Dessa forma, como na exceção, o conceito de soberania não se encontra expressamente dentro do ordenamento jurídico e abarcada na normalidade, mas concerne ao caso da necessidade, ou seja, exceção não está prevista na norma jurídica, é aquilo que excede, mas com a qual é necessário enfrentar. No entanto, mesmo estando à margem do direito a este se dirige. Nesse sentido, segundo o teórico alemão, o “Estado subsiste, enquanto o direito recua. A situação excecional é sempre uma coisa diferente de um caos ou uma anarquia e por essa razão subsiste, apesar de tudo, uma ordem em sentido jurídico, ainda que não uma ordem jurídica. A existência do Estado demonstra aqui a sua superioridade incontestável sobre a validade da norma jurídica. A decisão liberta-se de qualquer vínculo normativo e torna-se absoluta em sentido próprio”<sup>134</sup>. A ordem e a normalidade vêm através de uma decisão e não de uma norma, o que caracteriza seu decisionismo.

Nesse viés, para Schmitt o direito deve ser considerado a partir de sua essência política e circunstancial, ao contrário da objetividade que se pretende na teoria moderna do direito, nomeadamente

---

<sup>131</sup>SCHMITT, Carl, “*Politische Theologie*”, *apud*, Alexandre Franco de Sá, *O conceito de teologia política no pensamento de Carl Schmitt e o decisionismo como ficção jurídica*, Revista Filosófica de Coimbra, n.º 26, vol. 13, Coimbra, 2004, p. 411, disponível em: [http://www.lusosofia.net/textos/sa\\_alexandre\\_franco\\_de\\_o\\_conceito\\_de\\_teologia\\_politica\\_e\\_decisionismo\\_como\\_ficcao.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/sa_alexandre_franco_de_o_conceito_de_teologia_politica_e_decisionismo_como_ficcao.pdf), [24.09.2020].

<sup>132</sup>PINHEIRO, Alexandre Sousa, “A Ditadura em Carl Schmitt”, *in* Carl Schmitt revisitado, Carlos Blanco de Moraes e Luís Pereira Coutinho (dir.), e-book, ICJP, Lisboa, 2014, pp. 18-27, disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4582/view>, [21.04.2021].

<sup>133</sup>SCHMITT, Carl, *Teologia política I*, tradução brasileira de Elisete Antoniuk, coordenação e supervisão Luiz Moreira, Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 2006, p. 7.

<sup>134</sup>SCHMITT, Carl, *Teologia política I*, *op. cit.*, p. 18.

na teoria pura do direito de Hans Kelsen. A posição de Schmitt denota a construção de uma teoria realista do Estado fundamentada na definição do “Político”.

Em seu livro “*Der Begriff des Politischen*” (O Conceito do Político) o autor trabalha com a díade amigo-inimigo, na qual a “diferenciação entre amigo e inimigo tem o sentido de designar o mais extremo grau de intensidade de uma ligação ou separação, de uma associação ou dissociação; ela pode existir em teoria e na prática sem que, ao mesmo tempo, tenham de ser aplicadas todas as aquelas diferenciações morais, estéticas, económicas ou outras”. O inimigo político, portanto, é o outro, o estrangeiro, e “é suficiente, para a sua essência, que ele seja existencialmente, num sentido particularmente intensivo, algo outro e estrangeiro, de tal modo que, em caso extremo, sejam possíveis conflitos com ele que não possam ser decididos nem por uma normatização geral, que possa ser encontrada previamente, nem pela sentença de um terceiro «não participante» e, portanto, «apartidário»”<sup>135</sup>. O inimigo é assim um sujeito coletivo, um inimigo público e não mero adversário particular.

Em outras palavras, o político em Schmitt é concebido a partir de um antagonismo existencial em relação à situação excepcional do combate, da guerra e o entendimento da soberania vem da decisão do soberano que reconhece o inimigo, o que constitui “a unidade chamada de Estado”<sup>136</sup>.

Influenciado pela tese schmittiana, Giorgio Agamben ao lançar sua obra “*Stato di Eccezione*” (Estado de Exceção) elabora sua própria teoria do estado de exceção, que com aquele não se confunde.

Agamben em suas obras reflete sobre o paradoxo schmittiano, o paradoxo da soberania, que segundo o autor consiste no fato de que “o soberano está, ao mesmo tempo, dentro e fora do ordenamento jurídico” e assim pode-se afirmar que o “soberano, tendo o poder legal de suspender a validade da lei, coloca-se legalmente fora da lei”<sup>137</sup>. Porém, o filósofo italiano entende que não é correto determinar que a exceção esteja fora da lei porquanto que não está dentro, nem fora (não-nem), ainda que concomitantemente, mas num limiar, ou zona de indiferença, algo como uma relação de exclusão-inclusão.

De acordo com o autor “se a exceção é a estrutura da soberania, a soberania não é, então, nem um conceito exclusivamente político, nem uma categoria exclusivamente jurídica, nem uma potência

---

<sup>135</sup>SCHMITT, Carl, *O Conceito do Político*, tradução portuguesa, introdução e notas de Alexandre Franco de Sá, Lisboa, Edições 70, 2015, pp. 51-52.

<sup>136</sup>SCHMITT, Carl, *O Conceito do Político*, op. cit., p. 65.

<sup>137</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*, tradução brasileira de Henrique Burigo, Belo Horizonte, Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2007, p. 23.

externa ao direito (Schmitt), nem a norma suprema do ordenamento jurídico (Kelsen): ela é a estrutura originária na qual o direito se refere à vida e a inclui em si através da própria suspensão”<sup>138</sup>.

A teoria de Agambem sobre o estado de exceção se desenvolve a partir de sua afirmação de que “perante a progressão imparável daquela a que se chamou uma «guerra civil mundial», o estado de exceção tende cada vez mais a tornar-se o paradigma de governo dominante na política contemporânea”, e se apresenta, “nesta perspectiva, como um limiar de indeterminação ente democracia e absolutismo”<sup>139</sup>.

Neste sentido, nos Estados contemporâneos, e até dos proclamados democráticos, o “estado de exceção permanente” seria uma prática constante, ainda que não formalmente assim declarado.

A partir dessa ideia geral, o autor a desenvolve por dois lados: o primeiro, ao retomar a história da exceção, conforme exposto acima, Agambem considerara o *iustitium* como o “paradigma genealógico” do estado de exceção e não a ditadura romana; e o segundo, ao analisar as teses de Schmitt sob o foco do debate com as teses de Walter Benjamin.

Vale a pena trazer ao lume novamente a ideia de Agambem sobre o *iustitium*, o qual significa suspensão ou paragem do direito. Dessa forma, o estado de exceção é um “espaço sem direito”, mas que com o direito não pode deixar de se relacionar. Ao afirmar isto aproxima-se das concepções de Benjamin para quem a “possibilidade de o poder, quando não cai sob a alçada do respetivo Direito, o ameaçar, não pelos fins que possa ter em vista, mas pela sua simples existência fora do âmbito do Direito”<sup>140</sup>. Afirma, assim, Agambem que “à posição de Schmitt, que tenta em todas as ocasiões reinscrever a violência num contexto jurídico, Benjamin responde procurando sempre assegurar a esta — como violência pura — uma existência exterior ao direito”<sup>141</sup>.

Importante destacar como Agambem distingue “poder” e “autoridade” para o qual recorre mais uma vez aos romanos por meio dos sintagmas *auctoritas* e *potestas*. Em linhas gerais, reflete que o sistema jurídico do Ocidente apresenta-se como uma estrutura formada por dois elementos heterogêneos, mas coordenados: um elemento normativo e jurídico, nomeado de *potestas*, e um elemento anómico e metajurídico, designado *auctoritas*<sup>142</sup>. Neste sentido, no *iustitium* ocorre a ilustração

---

<sup>138</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*, op. cit., p. 35.

<sup>139</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Exceção*, op. cit., p. 13.

<sup>140</sup>BENJAMIN, Walter, “Sobre a Crítica do Poder como Violência”, *apud*, Miguel Nogueira de Brito, *A Exceção no Pensamento Político e Jurídico de Carl Schmitt*, in *Carl Schmitt revisitado*, Carlos Blanco de Moraes e Luis Pereira Coutinho (dir.), e-book, ICJP, Lisboa, 2014, p. 166, disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4582/view>, [21.04.2021].

<sup>141</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Exceção*, op. cit., p. 93.

<sup>142</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Exceção*, op. cit., p. 129.

da *auctoritas*, a qual suspende o direito e anula a *potestas* exercida pelos magistrados na normalidade. A preocupação de Agamben parece decorrer da contaminação da política pelo direito<sup>143</sup>.

Outro ponto que merece atenção é o fundamento da exceção baseado no adágio latino “*necessitas legem non habet*” — a “necessidade não tem lei”, o que para Agamben pode ser compreendido em duas direções opostas: “a necessidade não reconhece qualquer lei” e a “necessidade cria a sua própria lei”<sup>144</sup>. O filósofo italiano afirma que somente com os modernos que o “estado de necessidade” é incorporado na ordem jurídica, sendo um verdadeiro “estado” da lei. “O princípio de que a necessidade define uma situação particular em que a lei perde sua *vis obligandi* (esse é o sentido do adágio *necessitas legem non habet*) transforma-se naquele em que a necessidade constitui, por assim dizer, o fundamento último e a própria fonte da lei”<sup>145</sup>.

Desta feita, o autor não reconhece a teoria da necessidade como o fundamento do estado de exceção. Para ele o estado de exceção não é um direito especial com fulcro em uma necessidade, seja esta fictícia ou política. Destarte, o estado de exceção em Agamben não é um Estado de direito, mesmo que excepcional, e nem ancorado em um estado de necessidade ou em um direito subjetivo do Estado. É na verdade um estado sem direito, ou seja, uma anomia.

Nesta perspectiva, o filósofo declara que “são falsas todas as teorias que procuram anexar directamente o estado de excepção ao direito; o que se dá com a teoria da necessidade como fonte jurídica originária, e com a que vê no estado de excepção o exercício de um direito do Estado à própria defesa ou a restauração de um originário estado pleromático do direito (os «plenos poderes»)”<sup>146</sup>. Alega ainda que “embora um uso provisório e controlado dos plenos poderes seja teoricamente compatível com as constituições democráticas, um exercício sistemático e regular do instituto leva necessariamente à liquidação da democracia”<sup>147</sup>.

Afinal, para Giorgio Agamben o estado de exceção é uma técnica de governo dos estados modernos, que o torna permanente e paradigmático constitutivo da ordem jurídica. Posição essa criticada por vários juristas, pois em casos de necessidade na grande maioria dos ordenamentos jurídicos ocidentais há previsão da suspensão do direito através da figura *latu sensu* do estado de exceção, o que será demonstrado em tópico próprio.

---

<sup>143</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Excepção, op. cit.*, p. 132.

<sup>144</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Excepção, op. cit.*, p. 44.

<sup>145</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Excepção, op. cit.*, p. 47.

<sup>146</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Excepção, op. cit.*, p. 80.

<sup>147</sup>AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Excepção, op. cit.*, p. 20.

## 1.1 A influência de Carl Schmitt na teoria da securitização

Alguns autores das RIs enxergam o legado de Schmitt na teoria da securitização, os quais se destacam Michael C. Williams e Jef Huysmans.

Consoante Williams as raízes da teorização da Escola de Copenhaga tem origem na teoria realista do pensamento de Carl Schmitt e alude que: “*The focus on “existential threats” as the essence of security echoes Schmitt’s views on the specificity of “politics” as defined by exclusion and enmity. Equally, the definition of securitization as placing an issue “beyond normal politics,” that is, beyond public debate, finds clear resonance in Schmitt’s stress on decision and the politics of emergency. Indeed, it might even be tempting to say that in the Copenhagen School the concept of “security” plays a role almost identical to that which Schmitt defined as his concept of “the political”*”<sup>148</sup>.

Para o autor quando a teoria da securitização apresenta a questão da segurança numa lógica de ameaça existencial e necessidade extrema aproxima-se ao binómio amigo-inimigo defendido por Schmitt no conceito do político. Bem como, na conceção decisionista do direito de Schmitt na qual toda ordem advém, em última instância, de uma decisão do soberano, pois que nenhuma norma pode prever *a priori* uma situação anormal, excepcional (“soberano é aquele quem decide sobre o estado de exceção”) como expresso na política de inimidade da teoria da securitização, a qual diante de uma ameaça existencial é necessário tomar a “decisão” de adotar as medidas emergenciais para salvaguardar a sobrevivência do Estado.

Com efeito, poder-se-ia comparar o ator securitizador ao soberano de Schmitt. Williams informa que o ato de fala na securitização demonstra a decisão política em securitizar uma determinação questão<sup>149</sup>.

Revela, outrossim, que o legado schmitteano explica algumas das críticas direcionadas a EC: “a Escola de Copenhaga visa evitar a *realpolitik* radical que, de outra forma, poderia parecer necessariamente seguir os elementos schmitteanos da teoria da securitização. Schmitt apela ao poder mobilizador do mito na produção de amigos e inimigos, e afirma a necessidade de um ponto único de decisão até o ponto de justificar a ditadura. Ele mitifica a guerra e a inimidade como momentos

---

<sup>148</sup>“O foco nas «ameaças existenciais» como essência da segurança ecoa na teoria de Schmitt sobre a especificidade da «política» definida pela exclusão e inimidade. Do mesmo modo, a definição de securitização como colocando uma questão «para além da política normal», ou seja, para além do debate público, encontra uma clara ressonância na ênfase de Schmitt na decisão e na política de emergência. De facto, poderia até ser tentador dizer que na Escola de Copenhaga o conceito de «segurança» desempenha um papel quase idêntico ao que Schmitt definiu como o seu conceito «do político» (tradução nossa). WILLIAMS, C. Michael, *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*, International Studies Quarterly, vol. 47, 2003, p. 515, disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Words%2CImages%2CEnemies%3ASecuritizationandPoliticsWilliams/b82123fcfdb984b397067d1e65e1abce4d761ec7>, [08.09.2020].

<sup>149</sup>WILLIAMS, C. Michael, *Words, Images, Enemies: Securitization and International*, op. cit., p. 520.

importantes da vida política. Por outro lado, a Escola de Copenhaga trata a securitização como um processo social e a coloca como um fenômeno em grande parte a ser evitado. A securitização é o domínio schmitteano do político, e justamente por essa razão que é perigosa e — de um modo geral — deve ser evitado”<sup>150</sup> (tradução nossa).

Semelhantemente, Huysmans, um dos teóricos da segurança que possui ligações com o pensamento da EC, expõe sua leitura da teoria da securitização sob as lentes schmitteanas ao reconhecer a “natureza da ameaça existencial e da política de inimizade como uma racionalidade específica e uma técnica de governo que encontra seu fundamento mais expressivo no realismo político de Carl Schmitt”<sup>151</sup>.

Huysmans mostra “*how the rendition of existentially dangerous situations derives its political saliency from a Schmittean logic of the political*” e acrescenta que “*An analysis of Schmitt’s work is instrumental for bringing out how rendering existential domains of insecurity sustains particular concepts of the political. The analysis works at two levels. First, it illustrates what it means to bring out concepts of the political in security knowledge and what de-securitization as an ethico-political strategy for the production of security knowledge means. Secondly, it also demonstrates how rendering questions of political community on the basis of existential dangers risks being invested with a radical conservative concept of the political*”<sup>152</sup>.

Outros críticos da EC também manifestaram-se sobre a influência do pensamento schmitteano na concepção de securitização da EC, como Claudia Aradau ao afirmar “sobre as «lealdades contraditórias» da teoria da securitização, que, apesar de endossar processos democráticos, engloba uma concepção política schmitteana que é essencialmente perigosa e antidemocrática”; assim como Cauê Pimentel e Bárbara Motta ao defenderem que “Schmitt apresenta um conceito muito estreito do político que é, sobretudo, essencialista e excludente, e, portanto, insere a teoria da securitização numa estrutura de soma-zero”<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup>WILLIAMS, C. Michael, *Words, Images, Enemies: Securitization and International*, op. cit., p. 523.

<sup>151</sup>ESTRADA, Rodrigo Duque, e PEREIRA, Paulo José dos Reis, *Do “Político” à “Segurança” e de volta outra vez: o legado de Carl Schmitt na Teoria da Securitização, Actas de las Jornadas Actualidad de Carl Schmitt a treinta años de su muerte*, 1ª ed., Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA, Buenos Aires, 2015, disponível em: [https://www.academia.edu/19588832/Do\\_Pol%C3%ADtico\\_%C3%A0\\_Seguran%C3%A7a\\_e\\_de\\_volta\\_outra\\_vez\\_o\\_legado\\_de\\_Carl\\_Schmitt\\_na\\_teor%C3%A7a\\_da\\_securitiza%C3%A7%C3%A3o](https://www.academia.edu/19588832/Do_Pol%C3%ADtico_%C3%A0_Seguran%C3%A7a_e_de_volta_outra_vez_o_legado_de_Carl_Schmitt_na_teor%C3%A7a_da_securitiza%C3%A7%C3%A3o), [08.09.2020].

<sup>152</sup>“Como a interpretação de situações existencialmente perigosas derivam de uma lógica Schmitteana da política”. “Uma análise do trabalho de Schmitt é fundamental para realçar como a representação dos domínios existenciais de insegurança sustentam conceitos particulares do político. A análise ocorre de duas formas. A primeira, ilustra o que significa trazer à tona conceitos do conhecimento político em matéria de segurança e o que significa a dessecuritização como estratégia ético-política para a produção de conhecimento em matéria de segurança. A segunda, também demonstra como a interpretação das questões da comunidade política com base nas ameaças existenciais corre o risco de ser investida em um conceito radical-conservador do político”. HUYSMANS, Jef, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and asylum in the EU*, New York, Ed. Routledge, 2006, pp. 125 e 127.

<sup>153</sup>ESTRADA, Rodrigo Duque, e PEREIRA, Paulo José dos Reis, *Do “Político” à “Segurança” e de volta outra vez: o legado de Carl Schmitt na Teoria da Securitização*, op. cit., p.105.

No entanto, esse “legado schmitteano” não é expressamente reconhecido pelos teóricos da EC, em que pese em alguns momentos se referirem ao pensamento de Schmitt, como por exemplo, Barry Buzan e Carsten Laustsen ao assumirem que a teoria da securitização possa se basear na teologia política tal como mobilizada em Schmitt. Da mesma forma, Ole Weaver ao desenvolver os conceitos de securitização e dessecuritização faz referência a Carl Schmitt. E ainda, Barry Buzan e Lane Hansen ao sustentarem que um dos principais elementos da EC consiste numa visão schmitteana da segurança como perigo e o aspeto excecional da política de segurança<sup>154</sup>.

Dito isso, parece-nos que apesar de não haver uma interferência direta e ampla do pensamento de Schmitt na teoria da securitização da EC, esta no desenvolvimento de sua teoria no campo da segurança ficou influenciada por alguns conceitos schmitteanos, notadamente no que se refere ao político, ao inimigo e a exceção.

## 2. Estado de exceção constitucional

A ideia de normatizar no ordenamento jurídico o estado de exceção (expressão linguística utilizada *lato sensu*)<sup>155</sup> não foi aceita com unanimidade pela doutrina. De cariz aparentemente contraditória, alguns juristas entendem não ser possível normatizar algo em oposição ao próprio ordenamento jurídico que a integra, ao passo que outros defendem que a regulamentação constitucional ou legal da exceção se faz necessária.

No século XIX a doutrina alemã desenvolveu a teoria da necessidade do Estado, na qual as situações emergenciais demandam a atuação do Estado, sendo possível, inclusive, a violação da ordem jurídica. A “lei é feita para o Estado, e não o contrário; portanto a necessidade não conhece o direito”<sup>156</sup>.

Santi Romano advoga que a necessidade não pode ser circunspecta em normas já previamente estabelecidas. Por sua vez, a necessidade pode determinar a não aplicação da lei ou a sua substituição. Ao tratar do estado de sítio, diz que este é um ato legislativo, sendo a necessidade uma fonte do direito. O mesmo é entendido por Georg Jellinek, para quem o direito de necessidade é uma espécie de legítima defesa do estado, justificado pelo fato de que a força vem antes do direito<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup>ESTRADA, Rodrigo Duque, e PEREIRA, Paulo José dos Reis, *Do “Político” à “Segurança” e de volta outra vez: o legado de Carl Schmitt na Teoria da Securitização*, *op. cit.*, p.104.

<sup>155</sup>Na expressão estado de exceção, amplamente perspectivado, compreendem-se as situações denominadas pelos seguintes termos: “estado de urgência, estado de sítio, estado de necessidade, estado de alerta, estado de prevenção, dentre outras denominações expressas em diversos ordenamentos jurídicos.

<sup>156</sup>BERCOVICI, Gilberto, *Soberania e Constituição: Para uma crítica do constitucionalismo*, 2ª ed., São Paulo, Ed. Quartier Latin, 2008, pp. 224-225.

<sup>157</sup>BERCOVICI, Gilberto, *Soberania e Constituição: Para uma crítica do constitucionalismo*, *op. cit.*, pp. 227 a 229.



Na mesma toada, Gilberto Bercovici concordando com François Saint-Bonnet, “toda previsão de legislação de exceção é inútil. A legislação da exceção trata de algo que, na realidade, não consegue dar conta. A legitimação dos atos realizados durante a exceção depende do respaldo político e popular, não jurídico”<sup>158</sup>.

Na direção oposta, J.J. Gomes Canotilho<sup>159</sup> entende que a incorporação da necessidade ao ordenamento constitucional é a solução mais adequada porquanto é melhor que seja a Constituição a definir os pressupostos do estado de exceção do que deixar ao arbitrio de “Governos” sem qualquer proteção constitucional. Para o autor, qualquer que seja o enunciado linguístico para se referir às medidas de exceção, são necessários sua previsão e delimitação normativo-constitucional nos casos de anormalidade, “constitucionalizando o recurso a meios excepcionais, necessários, adequados e proporcionais para se obter o restabelecimento da normalidade constitucional”<sup>160</sup>.

Na mesma linha, Paulo Otero informa que o direito de necessidade ao ser constitucionalizado, o que existe é uma constitucionalidade excepcional, ao invés de uma exceção à constitucionalidade<sup>161</sup>.

Nessa esteira, também Jorge Miranda proclama que as medidas de exceção não se tratam de rutura da ordem constitucional, pelo contrário, são, na verdade, meios de garantia e decorrem diretamente da Constituição<sup>162</sup>.

Jorge Bacelar Gouveia defende o estado de exceção constitucional, pois somente este afastaria sistemas constitucionais de cunho ditatorial. Mas isso só se poderia verificar em sistemas que seja possível diferir entre uma situação de normalidade e uma situação de exceção, ou seja, o estado de exceção constitucional requer um “sistema político-institucional democrático”<sup>163</sup>. Neste ambiente, para a preservação da ordem constitucional é preciso uma transformação da mesma. O estado de exceção é uma defesa da ordem constitucional, em última análise, uma garantia da Constituição. O instituto do estado de exceção consiste na “resposta do ordenamento constitucional a uma situação que, de um modo extraordinário, o coloca em perigo”<sup>164</sup>.

---

<sup>158</sup>BERCOVICI, Gilberto, *Soberania e Constituição: Para uma crítica do constitucionalismo*, op. cit., p. 40.

<sup>159</sup>Canotilho utiliza o termo linguístico “estado e/ou direito de necessidade”.

<sup>160</sup>CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 1085-1086.

<sup>161</sup>OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 126-127.

<sup>162</sup>MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2015, pp. 508.

<sup>163</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Estado de Exceção no Direito Constitucional: Uma perspectiva do constitucionalismo democrático, teoria geral e direito português*, Coimbra, Almedina, 2020, pp. 13-14.

<sup>164</sup>GABRIEL L. NEGRETO, “El problema de la emergencia en el sistema constitucional”, apud, GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Estado de Exceção no Direito Constitucional: Uma perspectiva do constitucionalismo democrático, teoria geral e direito português*, op.cit., p. 14.

Gonçalo de Almeida Ribeiro traz uma reflexão importante: “a ideia de estado de exceção constitucional parece encerrar um paradoxo: sendo as normas constitucionais por definição fundamentais, como se pode admitir a sua suspensão? (...) o estado de exceção implica a suspensão parcial dos direitos fundamentais e da separação dos poderes, os dois valores matriciais do constitucionalismo”. Neste sentido, questiona: “em nome de que valores pode, pois, a ordem constitucional admitir a suspensão daquelas mesmas normas em que se consubstanciam, afinal de contas, os seus valores essenciais? A única resposta coerente é a seguinte: em nome e por conta desses mesmos valores”<sup>165</sup>.

Isto posto, perfilhamos do pensamento das teorias de cariz constitucional que adotam o entendimento de que o estado de exceção deve estar balizado no ordenamento jusconstitucional, por não se tratar de uma rutura da ordem jurídica, mas tão-somente de um mecanismo extraordinário para retomar a normalidade constitucional, que encontra seus pressupostos e limites na própria Constituição.

Com efeito, a constitucionalização do estado de exceção implica a regulamentação das situações de necessidade, definindo suas regras materiais e procedimentais. Na maioria dos ordenamentos jurídicos ocidentais há essa regulamentação, a título de exemplo, temos a Constituição Portuguesa de 1976, a Lei Fundamental da Alemanha (*Grundgesetz*) de 1949, a Constituição Espanhola de 1978, a Constituição Francesa de 1958, a Constituição Brasileira de 1988.

Um dado interessante trazido por Catarina Santos Botelho, citando o estudo empírico de macro-comparação constitucional realizado por Christian Bjørnskov e Stefan Voigt, o qual concluiu que “90 por cento das constituições possuem disposições normativas relativas ao estado de exceção”<sup>166</sup>.

Afinal, cumpre salientar, por oportuno, que o direito internacional ao admitir o estado de exceção, impõe a observância de princípios, preconizados nas convenções e/ou jurisprudências internacionais, quais sejam: (i) legalidade — a decretação do estado de exceção deve constar do ordenamento constitucional; (ii) proclamação — a declaração da exceção deve revestir-se de forma oficial submetida a controle interno, na qual descreverá a situação excecional, o fundamento legal, a aplicação territorial, a duração, e as medidas suspensivas ou restritivas a serem aplicadas; (iii) notificação — comunicação à comunidade internacional da impossibilidade temporária de cumprir com as obrigações internacionais; (iv) transitoriedade — as medidas devem durar o tempo estritamente imprescindível; (v)

---

<sup>165</sup>RIBEIRO, Gonçalo de Almeida, *O estado de exceção constitucional*, Observador, 25 de março de 2020, disponível em: <https://observador.pt/especiais/o-estado-de-excecao-constitucional/>, [16.06.2021].

<sup>166</sup>BOTELHO, Catarina Santos, “Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência”, in Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro (dir.), *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, AAFDL, Lisboa, 2020, p. 11, disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3619217](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3619217), [30.03.2021].

ameaça excepcional — existência efetiva de perigo atual ou iminente para a qual a normalidade constitucional seja manifestamente insuficiente; (vi) proporcionalidade — adequação entre as medidas excepcionais adotadas e a gravidade da crise; (vii) não discriminação — as medidas restritivas devem ser impostas a todos, sem discriminação de raça, cor, sexo, origem social, idioma ou religião; (viii) compatibilidade, concordância e complementaridade com as normas internacionais<sup>167</sup>.

Neste diapasão, verifica-se que o estado de exceção, além de respeitar o direito interno de cada Estado, também é previsto e deve atender aos ditames preconizados pelo direito internacional.

## 2.1. Estado de exceção no direito português

Em Portugal todas as suas Constituições<sup>168</sup>, desde as monárquicas de 1822 até a atual democrática, de 1976 — em maior ou menor grau — regulamentaram o estado de necessidade.

De acordo com Jorge Bacelar Gouveia, o estado de exceção constitucional define-se 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 pô-lhes cobro”<sup>169</sup>.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 trata do estado de exceção em diversos e esparsos preceitos. E diante da impossibilidade de esgotar a problemática da exceção, a CRP expressamente remeteu para a lei a regulamentação do estado de necessidade, que adveio por meio da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, que aprovou o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (RESEE).

O primeiro preceito constitucional a abordar o respetivo instituto é o artigo 19.º da CRP que seu n.º 2, prevê as modalidades do estado de exceção admitidos no ordenamento constitucional, quais sejam, o estado de sítio que fora previsto já na Constituição de 1911 e o estado de emergência, novel criação da Constituição de 1976<sup>170</sup>. Dispõe o referido artigo que estes só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, em caso de (i) agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras —

---

<sup>167</sup>DESPOUY, *apud* VENTURA, Deisy, *Pandemias e estado de exceção*, *op. cit.*, pp. 47 e 48.

<sup>168</sup>Para uma análise mais detalhada sobre a história constitucional portuguesa, por todos, GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O Estado de Exceção no Direito Constitucional: entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, *op. cit.*, pp. 305 e ss.

<sup>169</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar, “O estado de exceção constitucional em Portugal”, in *Estado de Emergência – Covid-19 – Implicações na Justiça*, Coleção Caderno Especial, Centro de Estudos Judiciários, Abril, 2020, p. 26, disponível em: [https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/18058905/JBG\\_Exce\\_o\\_CEJ\\_1\\_.pdf](https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/18058905/JBG_Exce_o_CEJ_1_.pdf), [06.03.2021].

<sup>170</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O estado de exceção constitucional em Portugal*, *op. cit.*, p. 31.

de cariz militar e externa; (ii) grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática — aspeto político-institucional e interno; e (iii) calamidade pública — conotação social e interna.

Apesar da determinação *numerus clausus* da CRP, a redação do artigo 19.º é ampla, possibilitando albergar situações primitivamente não previstas.

Outro ponto em destaque é a diferença entre as duas modalidades, ao que se percebe é meramente em relação a gravidade da situação de necessidade, pois seus pressupostos são iguais para ambos os casos. Assim, a CRP opta por considerar de menor gravidade as situações enquadradas no estado de emergência, além de entender que nesses casos somente pode haver a suspensão do exercício de alguns dos direitos, liberdades e garantias fundamentais (n.º 3, do artigo 19.º), diferentemente do que ocorre no estado de sítio que pode haver a suspensão total dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, ressalvados os dispostos no n.º 6, do artigo 19.º da CRP.

Entretanto, o RESEE em seus artigos 8.º e 9.º aparentemente traz uma distinção do estado de sítio e estado de emergência baseada nas causas desencadeadoras da exceção. Assim, o estado de emergência deverá ser decretado nos casos de calamidade pública e só haveria a suspensão parcial do exercício dos direitos, liberdades e garantias, enquanto que o estado de sítio é declarado nas situações de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras e nas graves ameaças ou perturbação da ordem constitucional, e a suspensão poderá ser total ou parcial, ou restrição do exercício dos direitos, liberdades e garantias. Porém, a determinação da modalidade de exceção a ser utilizada no caso concreto faz parte do juízo discricionário do PR, atento aos pressupostos constitucionais estabelecidos.

Canotilho apresenta a seguinte distinção: estado de necessidade externo, abrange o estado de guerra — agressão efetiva de forças estrangeiras e iminência de agressão por forças estrangeiras, e o estado de emergência militar, que seria um pré-estagio em relação ao estado de guerra; e o estado de necessidade interno, abrange a grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática e a calamidade pública. A primeira, é necessário que haja uma ameaça concreta a ordem constitucional e seus princípios estruturantes e não qualquer ordem pública ou segurança pública. Não se trata de defender uma “ordem do Estado”, mas sim uma “ordem constitucional”. Para o autor nessa situação é que se pode revelar os maiores problemas em relação ao estado de exceção constitucional, quais sejam, “transformação do estado de sítio ou do estado de emergência em instrumentos políticos de combate a

qualquer situação de conflitualidade social, económica e política; e a utilização das forças armadas contra cidadãos. Já a segunda, identifica-se pelas catástrofes naturais, tecnológicas e acidentes graves”<sup>171</sup>.

Quanto ao procedimento para a decretação do estado de exceção, este é considerado um ato complexo ou pluri-subjetivo, segundo o artigo 134.<sup>a</sup>, alínea d) da CRP, que elenca o rol de atos próprios do PR; é da competência do Chefe de Estado declarar o estado de sítio ou estado de emergência, competência essa material que se contrapõe as competências institucionais do PR (artigo 133.<sup>o</sup> da CRP). Apesar de constar como uma declaração, o ato do PR não possui efeitos tão-somente declaratórios e sim efeitos constitutivos.

Ressalte-se que a opção pelo estado de sítio ou estado de emergência constitui um ato discricionário, uma vez que, presentes os pressupostos da norma, a escolha cabe ao PR, a qual é relativamente limitada por normas terceiras.

É de salientar a posição de protagonista do Chefe de Estado na fase preliminar da preparação da decisão, pois a ele compete elaborar a proposta do estado de exceção que será submetido à AR. Porém, no momento constitutivo do ato de exceção os três órgãos de soberania são rigorosamente equivalentes.

A declaração do estado de exceção possui a forma de Decreto do PR que expressamente deverá constar: a caracterização e fundamentação do estado declarado; o âmbito territorial abrangido, que poderá ser nacional ou parte do território; a sua duração; os direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso ou restringido; no caso de estado de sítio, os poderes conferidos às autoridades militares; bem como no estado de emergência, o grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e do apoio às mesmas pelas Forças Armadas, caso seja necessário<sup>172</sup>.

A declaração é precedida de prévia audição do Governo e de autorização da AR, ou caso esta não esteja reunida ou não possa se reunir, da Comissão Permanente. Porém, terá que ser confirmada pelo Plenário, assim que possível, (artigos 138.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, 197.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, alínea j), 161.<sup>o</sup>, alínea l) e 179.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, alínea f) e n.<sup>o</sup> 4 da CRP). A não confirmação pelo Plenário acarreta a caducidade da autorização anteriormente proferida.

Nesta lógica, verifica-se que a decretação do estado de exceção constitui um procedimento próprio, nos moldes dos “freios e contrapesos” ou “*checks and balances*”, uma vez que há a intervenção

---

<sup>171</sup>CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, op. cit., pp. 1100 a 1102.

<sup>172</sup>Artigo 14.<sup>o</sup>, do REESE.

dos três órgãos políticos de soberania, o que confere uma conformidade democrática maior e diminui o risco de uso indevido e/ou abusivo do estado de exceção.

A audição do Governo, em parecer favorável ou não, embora seja obrigatória, ela não é vinculativa. Após a audição do Governo, o PR encaminha mensagem justificada à AR solicitando a autorização para o decreto da exceção. A AR decidirá em Plenário, e a autorização virá através de Resolução. Cumpre ressaltar que a esse órgão deliberativo não é permitido apresentar emendas ao projeto de decreto do PR, pois além de se tratar, como o enunciado linguístico informa, de uma autorização, o papel da AR é de controlo político, dado o protagonismo presidencial. Em seguimento a autorização, haverá o decreto presidencial e esta declaração carecerá de referenda do Governo, sendo posteriormente publicado o decreto que instituirá o estado de sítio ou estado de emergência (artigos 138.º, 140.º, 145.º, 161.º, alínea l), da CRP e artigos 10.º, 11.º, 15.º, 24.º, 25.º, 26.º do REESE).

Na declaração do estado de exceção não é necessário consultar o Conselho de Estado, salvo se houver uma declaração de guerra (artigo 145.º, alínea c) da CRP). Entretanto, por ocasião da declaração de estado de emergência sanitária que se sucedeu diante da crise da Covid-19, o Presidente Marcelo Rebelo de Souza realizou a consulta ao Conselho de Estado.

### 2.1.1. Limites materiais

A CRP determina que o decreto do estado de exceção especifique expressamente os direitos, liberdades e garantias fundamentais que terão seu exercício suspenso. Como o cenário da exceção que irá ditar quais direitos serão objetos de suspensão (seu exercício), a ordem constitucional optou por apenas definir quais os direitos que não poderão sofrer, de modo algum, suspensão de seu exercício, os quais são elencados no artigo 19.º, n.º 6 da CRP — “direito 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”<sup>173</sup>.

Alguma doutrina trata o elenco acima referido de “direitos fundamentalíssimos”<sup>174</sup>, “direitos garantidos ou firmados contra a ditadura” ou “direitos invioláveis”<sup>175</sup>. Consideram que o n.º 6 do artigo 19.º seja “uma cláusula de intangibilidade”<sup>176</sup>, “limites absolutos da suspensão”<sup>177</sup>, ou tratarem-se de

---

<sup>173</sup>Artigo 19º, nº 6, da CRP.

<sup>174</sup>ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2012, p. 314.

<sup>175</sup>CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, op. cit., p. 1106.

<sup>176</sup>CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, op.cit., p. 402.

<sup>177</sup>Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, op. cit., p. 518.

“direitos e bens mais valiosos no contexto geral do texto constitucional, muito conexos com a dignidade da pessoa humana”<sup>178</sup>.

O REESE em seu artigo 2.º, n.º 2<sup>179</sup> — acrescentou ainda o princípio da igualdade e não discriminação no rol de direitos intangíveis, haja vista que a CRP estabelece um mínimo de proteção jusfundamental, não obstante que a lei que regulamenta o instituto disponha de forma a garantir um grau maior de proteção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais.

Outro limite que se impõe está previsto no artigo 19.º, n.º 7 da CRP<sup>180</sup> e refere-se aos princípios da constitucionalidade e da legalidade. No estado de exceção constitucional não há a suspensão da Constituição, apenas a suspensão do exercício de alguns direitos, liberdades e garantias que sejam necessários para o enfrentamento da crise apresentada com o fito único do restabelecimento da normalidade constitucional. Assim, é expressamente ressalvado o pleno funcionamento e competência constitucionais dos órgãos de soberania, inclusive regionais.

Destaca-se, outrossim, o limite material relativo ao princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 19.º, n.ºs 3, 4 e 8 da CRP, também celebrado em outros dispositivos constitucionais, tais como os artigos 18.º, n.º 2, 266.º, n.º 2, 272.º, n.º 2, além de ser retirado por alguma doutrina do artigo 2.º, como cláusula geral decorrente do princípio do Estado de direito.

Segundo Jorge Miranda, o princípio da proporcionalidade é “conatural ao Direito e à justiça” e “nas últimas décadas difundir-se-ia como vector básico do Estado de Direito material”<sup>181</sup>. E como observa Carlos Blanco de Moraes, “ao princípio é dado um significado geral de proibições de decisões do poder

---

<sup>178</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O estado de exceção constitucional em Portugal*, op. cit., p. 178.

<sup>179</sup>Artigo 2.º, n.º 2 do REESE: “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 respectiva área, e comunicadas ao juiz de instrução, acompanhadas de informação sobre as causas e os resultados respectivos;
- 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 afectados;
- d) Poderá ser suspenso qualquer tipo de publicações, emissões de rádio e televisão e espectáculos 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”.

<sup>180</sup>Artigo 19.º, n.º 7, da CRP: “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”.

<sup>181</sup>Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, op. cit., pp. 352 e 354.

público que se revelem arbitrárias e excessivas e de que resultem desvantagens ou sacrifícios desnecessários e injustificados para os respetivos destinatários”<sup>182</sup>.

O princípio da proporcionalidade subdivide-se em três subprincípios: princípio da adequação ou idoneidade, ou seja, se o meio escolhido é o adequado à prossecução do fim que se pretende; princípio da necessidade ou exigibilidade, o qual pressupõe que o meio escolhido dentre todos possíveis é o melhor e menos custoso para a realização do fim; e princípio da proporcionalidade *stricto sensu* ou racionalidade, situa-se no âmbito da “justa medida”<sup>183</sup>, impedindo a adoção de medidas desproporcionais e excessivas.

Com efeito, no estado de exceção o aludido princípio determina que: “(a) qualquer dos estados de exceção só seja declarado quando necessário e adequado para superar as situações enunciadas na Constituição; (b) só seja declarado o estado de sítio quando o estado de emergência se revelar insuficiente (n.º 3); (c) a suspensão abranja apenas aqueles direitos, liberdades e garantias cujo exercício ponha realmente em perigo os objectivos do estado de exceção (n.º 5); (d) a intensidade da suspensão se limite ao mínimo necessário exigido pelos objectivos do estado de exceção (n.º 4); (e) o estado de exceção tenha a menor duração possível (n.º 5)”<sup>184</sup>.

Desta feita, mesmo no contexto de exceção o princípio da proporcionalidade deve ser respeitado e aplicado para que se evitem medidas extraordinárias excessivas e arbitrárias.

### 2.1.2 Limites circunstanciais

Há que se mencionar o limite à liberdade de dissolução da AR enquanto durar o regime de exceção, ou seja, não pode haver dissolução da AR<sup>185</sup>, primordialmente porque traria uma instabilidade política num contexto de crise, além do que à AR compete o controlo político do estado de exceção.

Por conseguinte mister aduzir ao limite circunstancial previsto no artigo 289.º, da CRP que traz a proibição de revisão da Constituição no período da exceção, isso em razão de assegurar “a vontade livre e esclarecida dos agentes político-constitucionais envolvidos”<sup>186</sup>.

---

<sup>182</sup>MORAIS, Carlos Blanco de, *Curso de direito constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social*, Tomo 2, Volume 2, 1ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 474.

<sup>183</sup>CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, op. cit.*, p. 393.

<sup>184</sup>CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, op. cit.*, p.401.

<sup>185</sup>Artigo 172.º, n.º 1, da CRP: “1. A Assembleia da República não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência”.

<sup>186</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Estado de Exceção no Direito Constitucional: Uma perspectiva do constitucionalismo democrático, teoria geral e direito português, op.cit.*, p. 205.



Outro limite que se impõe é a proibição de ato relativo à convocação ou à realização de referendo durante o estado de exceção constitucional, de acordo com o disposto no artigo 9.º, n.º 1 da Lei n.º 15-A/98, de 03 de abril.

### 2.1.3 Limites temporais

O estado de exceção constitucional deve ter carácter transitório, pois fim que se pretende é o retorno à normalidade constitucional no mais breve tempo possível. Isto para que se evite a tentação da “normalização da excecionalidade”<sup>187</sup>, em outras palavras, para que o estado de exceção não se estenda e se consolide nas ordens constitucionais, como, por exemplo, podemos citar os casos notórios da Hungria e de Israel.

Neste sentido, a CRP instituiu o marco temporal de quinze dias para a duração do estado de exceção, podendo ser prorrogado. No entanto, a renovação deve observar o mesmo procedimento para a decretação do estado de exceção inicial, conforme previsão do artigo 19.º, n.º 5 da CRP.

### 2.1.4 Execução do estado de exceção constitucional

Como vimos anteriormente, no estado de exceção a “soberania reside no executivo”. O REESE<sup>188</sup> atribui ao Governo<sup>189</sup> a execução do estado de exceção, o qual é erigido “à posição de órgão supremo”<sup>190</sup> de direção na execução administrativa do estado de exceção. Isso se deve por ser o Governo o órgão de soberania incumbido da função administrativa, sendo assim melhor capacitado para atuar na regulamentação da vida social. No entanto, o Governo tem o dever de informar o PR e a AR sobre os atos praticados na execução da exceção<sup>191</sup>.

Nas palavras de Gonçalo de Almeida Ribeiro, “a exceção justifica um reforço do poder executivo porque reclama ação expedita e adaptável, para o qual os outros poderes – um poder passivo como o judicial e um poder deliberativo como o legislativo – não se encontram naturalmente

---

<sup>187</sup> AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Exceção*, op.cit., p. 13.

<sup>188</sup> Artigo 17.º, do REESE: “A execução da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência compete ao Governo, que dos respectivos actos manterá informados o Presidente da República e a Assembleia da República”.

<sup>189</sup> Artigo 182.º, da CRP: “O Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública”.

<sup>190</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O estado de exceção constitucional em Portugal*, op. cit., p. 36.

<sup>191</sup> Artigo 17.º, do REESE.

vocacionados; em vez de negar este facto, a ordem constitucional reconhece-o com o fito de o domesticar”<sup>192</sup>.

Portanto, a direção da execução do estado de exceção cabe ao Conselho de Ministros — a CRP e REESE nada mencionam a respeito —, sendo esta a “instância governamental a quem compete a prática de atos de idêntica natureza, como a aprovação de regulamentos de execução das leis em geral”<sup>193</sup>, e se realiza por meio do ato jurídico de Resolução do Conselho de Ministros.

Nesta senda, a execução do estado de emergência se perfaz por meio dos regulamentos promulgados pelo Governo, tendo em vista as declarações presidenciais constantes do decreto que institui a exceção, previamente autorizadas pelo Parlamento. E assim sendo, o âmbito executivo é delimitado pelo PR e pela AR. Entretanto, tratam-se de “meras autorizações, que conferem ao Governo o poder de agir, não sendo necessariamente vinculativas para este. Por exemplo, vários Decretos Presidenciais afirmavam que “Níveis mais baixos de ruído em decibéis ou em determinadas horas do dia podem ser determinados, por decreto do Governo, em edifícios residenciais, para não perturbar os trabalhadores em regime de teletrabalho. O Governo, no entanto, nunca implementou esta disposição”<sup>194</sup> (tradução nossa). O que demonstra o grau de discricionariedade que possui na execução do estado de exceção.

Quanto aos demais órgãos administrativos regionais e locais também se encontram envolvidos na execução do estado de exceção, em respeito as suas competências próprias, na forma do artigo 20.º do REESE<sup>195</sup>.

O estado de exceção pode sofrer, na sua vigência, modificação ou conversão. A modificação ocorre quando há uma ampliação ou uma redução das medidas previstas na declaração do estado de exceção (artigo 12.º do REESE). A conversão tem lugar quando há mudança do estado de emergência para o estado de sítio ou vice-versa. O REESE, em seu artigo 27.º, disciplinou essas alterações fixando o mesmo procedimento constitucional inicial para os casos de renovação do estado de exceção, bem como

---

<sup>192</sup>RIBEIRO, Gonçalo de Almeida, *O estado de exceção constitucional*, *op. cit.*

<sup>193</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar, O estado de exceção constitucional em Portugal, *op. cit.*, pp. 36 e 37.

<sup>194</sup>LANCEIRO, Rui, *et al.*, “Portugal: Legal Response to Covid-19”, in Jeff King *et al.* (dir.), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (OUP 2021), disponível em: <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-occ19/law-occ19-e23#law-occ19-e23-note-71>, [15.01.2022].

<sup>195</sup>Artigo 20.º, REESE: “(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”.

de modificação extensiva. Ao passo que para a modificação redutiva e para a revogação do estado de exceção basta o decreto do Presidente e o referendo do Governo, dispensando o controlo parlamentar.

No que se refere à extinção do estado de exceção, o REESE traz as causas extintivas da exceção, de acordo com o artigo 13.º ocorre quando há: (i) a revogação do PR por ter cessado os pressupostos que deram origem à exceção; (ii) o decurso do prazo de quinze dias, sem que haja renovação; (iii) a não confirmação pela AR do ato de autorização proferido pela Comissão Permanente; e (iv) a revogação por questões de mérito, sem ligação com a cessação dos pressupostos originários.

### 2.1.5 Controlos do estado de exceção constitucional

Em respeito ao princípio do Estado de direito, o legislador constitucional previu a fiscalização do estado de exceção, o controlo dos atos praticados no estado de necessidade. Esse controlo é exercido pelo Parlamento, no controlo político e pelos Tribunais, no controlo judicial.

O controlo parlamentar é exercido pela AR no exercício das suas funções de fiscalização, conforme o disposto no artigo 162.º, alínea d) da CRP, sendo uma das razões de não poder ser dissolvida. É um controlo realizado posteriormente ao fim do estado de exceção. O Governo, em até quinze dias após a extinção da exceção, enviará a AR relatório minucioso e com documentos das medidas e diligências que foram adotadas enquanto vigente o estado de exceção<sup>196</sup>. De posse do relatório, a AR “apreciará a aplicação da respectiva declaração, em forma de resolução votada pelo respectivo Plenário, da qual constarão, nomeadamente, as providências necessárias e adequadas à efectivação de eventual responsabilidade civil e criminal”<sup>197</sup>. Esse controlo poderá ser exercido também, ao ser o caso, por meio da aprovação de uma moção de censura ao Governo, ou quiçá, através da demissão do Governo por ânimo do PR<sup>198</sup>.

É de se ressaltar que apesar do REESE referir ao controlo *a posteriori* exercido pela AR, nada impede que também possa ter uma fiscalização durante a execução do estado de exceção, através de mecanismos decorrentes diretamente da Lei Fundamental, notadamente quando de sucessivas renovações do estado de exceção.

---

<sup>196</sup>Artigo 29.º do REESE.

<sup>197</sup>Artigo 29.º, n.º 2 do REESE.

<sup>198</sup>Artigos 133.º, alínea g), 163.º, alínea e), 194.º, 195.º, n.º 1, alínea f) e n.º 2, da CRP.

Importante lembrar que o Presidente da AR e os Deputados possuem competência para requerer a fiscalização da constitucionalidade e legalidade das normas jurídicas<sup>199</sup>.

Relativamente ao controle judicial, este realiza-se, essencialmente, pelo Tribunal Constitucional que em suas atribuições “compete verificar a constitucionalidade dos atos de decretação e de execução do estado de exceção que tenham natureza normativa”, e pelos demais Tribunais, os quais competem “verificar a legalidade de atos, normativos ou não, bem como a aplicação da responsabilidade penal e civil que decorra da sua prática”<sup>200</sup>.

Nos termos do artigo 23.º do REESE, durante o estado de exceção os tribunais mantêm suas funções e competências, cabendo-lhe, em especial, zelar pela observância das normas constitucionais e legais que regem o estado de exceção. Neste sentido, se na vigência da exceção, o ato de declaração do estado de exceção ou sua execução registrarem-se vícios de inconstitucionalidade poderão ser objeto de controle jurisdicional. Pelo que a doutrina considera que esses atos declaratórios e executórios da exceção são atos normativos, e por isso estão sujeitos aos controles de constitucionalidade e legalidade<sup>201</sup>.

Entretanto, como é consabido, não é possível o controle preventivo da constitucionalidade, pois o decreto do estado de exceção não consta do rol taxativo do artigo 278.º da CRP.

O controle judicial é extremamente relevante num contexto de exceção, pois permite a mitigação da discricionariedade do poder executivo. Assim sendo, o judiciário atentará para a observância do respeito aos limites imposto pela Constituição, quais sejam: “(i) o estado de exceção foi declarado, cumprindo o procedimento estipulado pela Constituição? (ii) a declaração de exceção teve fundamento? (iii) foi violado o princípio da proibição do excesso? (iv) foi suspenso algum direito insuscetível de suspensão? (v) a execução do estado de exceção ultrapassou os ditames da declaração de exceção?”<sup>202</sup>.

Importante relembrar que o direito de acesso ao judiciário não pode ter o seu exercício suspenso, pelo que os meios de defesa dos cidadãos permanecem intactos no estado de exceção, na forma do artigo 6.º do REESE.

Por fim, na análise da Constituição e da legislação pertinente resta ao Governo a função executiva do estado de exceção, sem qualquer partilha com os demais órgãos de soberania, para os quais restam a função fiscalizadora da ação executiva.

---

<sup>199</sup>Artigo 281.º, n.º 2, alíneas b) e f), da CRP.

<sup>200</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O estado de exceção constitucional em Portugal*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>201</sup>Artigos 204.º e 277.º do REESE.

<sup>202</sup>BOTELHO, Catarina Santos, “Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência”, *op. cit.*, p. 37.

### 3. Estado de emergência constitucional em Portugal em decorrência da pandemia da Covid-19

O objeto do presente estudo é a análise dos estados de emergências constitucionais declarados em decorrência da pandemia da Covid-19 em Portugal.

Inicialmente, é importante esclarecer que Portugal continental possui um Serviço Nacional de Saúde (SNS) centralizado. As Regiões Autónomas possuem Serviços Regionais de Saúde que são de competência dos governos regionais. A pandemia da Covid-19 foi liderada, principalmente pelo Governo, nomeadamente pelo Ministério da Saúde, centralizado na Direção-Geral da Saúde (DGS) e nas Administrações Regionais de Saúde. Porém, contou com algum poder das autoridades locais, que possuem certos poderes delegados com relação aos cuidados de saúde primários e também na proteção civil.

O ano de 2020 chegou assolando a humanidade com uma crise sanitária nunca antes vivida em nossos tempos. Nas palavras de Carla Amado Gomes, a “pandemia provocada pelo Coronavírus tem sido consensualmente caracterizada como a maior emergência sanitária que o mundo enfrentou desde a gripe espanhola de 1918 e a maior crise global desde a II Guerra Mundial. É, inquestionavelmente, uma prova de fogo para os governos e um desafio social sem precedentes”<sup>203</sup>. Nesse contexto de calamidade global, os Estados se viram obrigados a agirem com a urgência e rapidez que a crise impunha de forma a conter, o máximo possível, a propagação do vírus, levando a uma paralisação da vida como a conhecíamos até então. E com isso um tempo de exceção instalar-se-ia e para o Direito vários enigmas jurídico-políticos, um deles a doença como fundamento da exceção.

Assim que a OMS declarou a Covid-19 como uma pandemia no início de março de 2020, Portugal agiu rapidamente para controlar a difusão do vírus em seu território, adotando as medidas recomendadas por essa autoridade internacional de saúde, bem como realizadas em outros países da UE.

No primeiro momento, Portugal respondeu à crise sanitária que se apresentava com base em três normas jurídicas existentes, a Lei de Bases da Proteção Civil<sup>204</sup> (LBPC), Lei de Bases da Saúde<sup>205</sup> (LBS) e a Lei de Sistema de Vigilância em Saúde Pública<sup>206</sup> (LSVSP), as quais permitem o exercício de diversas medidas de restrições de direitos que foram utilizadas para a contenção da pandemia.

---

<sup>203</sup>GOMES, Carla Amado, *Legalidade em tempos atípicos: notas sobre as medidas de polícia sanitária no âmbito da pandemia*, Revista do Ministério Público, Junho, 2020, p. 43, disponível em: <https://rmp.smmp.pt/indice-do-no-especial-sobre-covid-19/>, [06.04.2021].

<sup>204</sup>Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

<sup>205</sup>Lei n.º 48/90, de 24 de agosto.

<sup>206</sup>Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto.

Posteriormente, com fundamento na ordem constitucional vigente — artigo 19.º da CRP —, passou para o estado de exceção constitucional, sob a modalidade de estado de emergência, o qual permite a suspensão do exercício de direitos fundamentais, ressalvados os expressos no n.º 6, do referido artigo. Assim sendo, o combate a pandemia contou com um complexo quadro normativo de excecionalidade, quer no “estado de exceção constitucional”, quer na “exceção administrativa”.

Foi por meio do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março<sup>207</sup> que vieram as primeiras medidas de enfrentamento a Covid-19. Nesse decreto estabeleceu-se as medidas excepcionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV -2, aplicando-se à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infecção epidemiológica por Covid-19, bem como à reposição da normalidade em sequência da mesma<sup>208</sup>. Exemplificativamente, podemos citar o regime excecional de contratação pública para hospitais e demais serviços de saúde pública; a suspensão de atividade letivas e não letivas e formativas; restrições de acesso a estabelecimentos comerciais e de serviços públicos; obrigatoriedade do teletrabalho, quando aplicável.

O mencionado Decreto-Lei fora objeto de ratificação pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com efeitos retroativos desde a data de produção de efeitos do referido diploma legal, o que foi considerado por alguma doutrina “um retorno à figura dos *bills de indemnidade*” – a qual existiu no constitucionalismo liberal, onde as Cortes ratificavam os atos do executivo, e que possui contornos duvidosos de constitucionalidade, pois na atual Constituição a competência para estabelecer restrições aos direitos, liberdades e garantias fundamentais é da AR, salvo autorização da mesma (artigo 165.º, n.º 1, alínea b) da CRP), além do que não há previsão de ratificação legislativa de atos do executivo, e muito menos com efeitos retroativos já que a restrição de direitos fundamentais não pode ocorrer de forma retroativa (artigo 18.º, n.º 3 da CRP)<sup>209</sup>.

Em sequência, o Governo continuou a emitir diversas decisões administrativas, *e.g.* suspensão de outras atividades econômicas<sup>210</sup>, controlo de fronteiras internas<sup>211</sup>, suspensão de tráfego aéreo<sup>212</sup>, tendo por base a LBPC e LBS.

---

<sup>207</sup>O referido Decreto sofreu várias alterações posteriores.

<sup>208</sup>Artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

<sup>209</sup>LANCEIRO, Rui, e VIOLANTE, Teresa, *A resposta à Covid-19 em Portugal: Da Normalidade Constitucional ao Estado de Emergência*, Observatório Almedina, 02 de maio de 2020, disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/05/08/a-resposta-a-covid-19-em-portugal-da-normalidade-constitucional-ao-estado-de-emergencia/>, [24.03.2021].

<sup>210</sup>Despacho n.º 3301-A/2020, de 15 de março.

<sup>211</sup>Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020, de 16 de março.

<sup>212</sup>Despacho n.º 3427-A/2020, de 18 de março.

Diante do agravamento da pandemia pelo mundo afora, e a necessidade de adoção de medidas mais fortes na contenção do vírus, como uma quarentena nacional, também denominado de *lockdown*, alguns constitucionalistas começaram a discussão sobre a adoção de um estado de exceção constitucional para conferir o embasamento jurídico adequado para a imposição de medidas mais severas, de suspensão do exercício de direitos fundamentais<sup>213</sup>. E em que pese a discordância política inicial<sup>214</sup>, o PR decidiu decretar o estado de emergência para lidar com a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19.

Nessa toada, pela primeira vez, desde a democratização portuguesa, no âmbito da Constituição de 1976, foi declarado o estado de emergência (modalidade de estado de exceção constitucional), fundamentado na calamidade pública, por meio do Decreto Presidencial n.º 14-A/2020, de 18 de março, que entrou em vigor à meia-noite de 19 de março, se estendendo pelo prazo máximo de 15 dias. Com o Decreto foram suspensos parcialmente alguns direitos fundamentais, que em vista do princípio da proporcionalidade eram os adequados para a contenção e mitigação da pandemia, os quais podemos citar o direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional, a liberdade de circulação internacional, o direito à propriedade privada e a livre iniciativa económica. O referido diploma deixou ao Governo uma margem considerável de discricionariedade, “incluindo o poder de requisição civil de bens, equipamentos e instalações, de emitir ordens ao setor privado, de restringir viagens ou reuniões, ou de impor o confinamento obrigatório”<sup>215</sup>. Os direitos fundamentais atingidos e as polémicas decorrentes serão objeto de análise no próximo capítulo.

A tramitação do estado de emergência seguiu o disposto no artigo 19.º da CRP e no REESE, nos moldes apresentados no item anterior do presente estudo. Dessa forma, o Decreto presidencial foi objeto de Resolução n.º 15-A/2020, de 18 de março, pela AR, que autorizou o estado de emergência e da Resolução de Conselho de Ministros aprovada por Decreto n.º 2-A/2020 de 20 de março, que regulamentou a decretação do estado de emergência, impondo-se nesta execução um dever geral de confinamento.

---

<sup>213</sup>Verificar a discussão entre constitucionalistas em: PÚBLICO, *Coronavírus: Lei de Bases da Saúde não dá cobertura para quarentena nacional*, Leonete Botelho e Márcio Berenguer, 14 de março de 2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/03/14/politica/noticia/coronavirus-lei-bases-saude-nao-cobertura-quarentena-nacional-1907538/amp>; SAÚDEMAIS, *Covid-19: Estado de emergência divide constitucionalistas*, Lusa, 16 de março de 2020, disponível em: <https://www.saudemais.tv/noticia/5663-covid-19-estado-de-emergencia-divide-constitucionalistas>, [24.03.2021].

<sup>214</sup>Notícias do posicionamento político inicial em Portugal sobre o estado de emergência em: JORNAL DE NEGÓCIOS, *António Costa contra Estado de Emergência nesta fase*, Negócios, 16 de março de 2020, disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/antonio-costa-o-governo-deve-intervir-no-estritamente-essencial>; PÚBLICO, *Estado de emergência: esquerda ao lado de Costa, direita apoia Marcelo*, Lílíana Borges, *et al.*, 18 de março de 2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/03/18/politica/noticia/estado-emergencia-esquerda-lado-costa-direita-apoia-marcelo-1908186>; DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Costa: “Mesmo sem estado de emergência é possível impor restrições”*, Graça Henriques, 17 de março 2020, disponível em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/17-mar-2020/costa-mesmo-sem-estado-de-emergencia-e-possivel-impor-restricoes-11938960.html>, [24.03.2021].

<sup>215</sup>LANCEIRO, Rui, e VIOLANTE, Teresa, *A resposta à Covid-19 em Portugal: Da Normalidade Constitucional ao Estado de Emergência*, *op. cit.*

O estado de emergência, nessa primeira fase, sofreu outras duas prorrogações. Logo, em 2 de abril o PR renovou a exceção, por meio do Decreto n.º 17-A/2020, seguido da Resolução n.º 22-A/2020, de 2 de abril, da AR e da Resolução de Conselho de Ministros aprovada por Decreto n.º 2-B/2020 também de 2 de abril. Além das suspensões anteriormente previstas, acrescentou-se “a possibilidade de restringir despedimentos, controlar preços e evitar o açambarcamento, bem como de interferir no funcionamento de empresas e unidades de produção” e a “possibilidade de reduzir ou adiar rendimentos patrimoniais e financeiros, incluindo rendas”<sup>216</sup>, para a qual foi aprovada a Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, e o direito à educação e à liberdade de aprender foi suspenso expressamente no contexto do estado de exceção constitucional, uma vez que já se encontravam suspensas as atividades letivas desde 16 de março quando do advento do Decreto-lei n.º 10-A/2020. O direito de resistência suspenso no primeiro decreto, não foi renovado no segundo. Bem assim, no decreto de execução promovido pelo Governo limitou-se a circulação de pessoas especificamente para o período da Páscoa.

Na segunda renovação do estado de emergência que ocorreu em sequência com o Decreto n.º 20-A/2020, de 16 de abril, do PR, e sucessivamente com a Resolução n.º 23-A/2020, de 16 de abril, da AR e da Resolução de Conselho de Ministros aprovada por Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril. Na mesma linha seguiu em relação às medidas já adotadas, tendo sido acrescentado pelo decreto de execução tão-somente a possibilidade de participação em celebrações oficiais do Dia do Trabalhador, com a observância das recomendações das autoridades de saúde; a limitação especial de circulação e permanência na área do concelho de Ovar; a suspensão da obrigatoriedade de disponibilizar ao consumidor e utente o livro físico de reclamações; e a suspensão da obrigatoriedade de publicação no Boletim do Trabalho e Emprego.

O estado de exceção constitucional se fez necessário para que a suspensão do exercício de certos direitos fundamentais fosse possível para proteger outros direitos tão fundamentais quanto, nomeadamente o direito à saúde e à vida, além do objetivo, de carácter instrumental, de proteção do SNS para que não corresse o risco de um eventual colapso do mesmo, tal como aconteceu na vizinha Itália.

Cumprе salientar que a situação de emergência proporcionou uma maior proteção aos migrantes, requerentes de asilo e à população carcerária, por meio de medidas aprovadas através do Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março, que considerou todos os estrangeiros regulares até 30 de junho do corrente ano, garantindo o acesso aos direitos à saúde, habitação e apoios sociais; também

---

<sup>216</sup>LANCEIRO, Rui, e VIOLANTE, Teresa, *A resposta à Covid-19 em Portugal: Da Normalidade Constitucional ao Estado de Emergência*, op. cit.



com a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril que estabeleceu um regime excecional de flexibilização da execução das penas e dos perdões no contexto pandêmico.

Do ponto de vista securitário, as forças de segurança do Estado foram instadas a atuar na fiscalização das medidas impostas pelo Governo, juntamente com a polícia municipal a partir da renovação do estado de emergência inaugural. As principais áreas de fiscalização “centravam-se no encerramento dos estabelecimentos e atividades obrigadas à não laboração, no aconselhamento da não concentração de pessoas na via pública e ainda na recomendação de todos os cidadãos para o cumprimento do dever geral de recolhimento domiciliário”<sup>217</sup>, sendo que as violações a essas medidas configuravam crime de desobediência previsto no artigo 348.º do Código Penal (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março).

Após esse primeiro período de exceção constitucional, que logrou de 19 de março a 02 de maio de 2020, teve início a “exceção administrativa”. Por conseguinte, no período de 03 de maio a 08 de novembro de 2020, por meio dos instrumentos jurídicos previstos na LBPC, quais sejam, as situações de alerta, de contingência e de calamidade<sup>218</sup> que “correspondem ao reconhecimento da adoção de medidas adequadas e proporcionais à necessidade de enfrentar graus crescentes de risco”<sup>219</sup>, foram implementadas medidas restritivas dos direitos, liberdades e garantias constitucionais permitidas pela lei parlamentar, nomeadamente a LBPC, como também pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020 e suas alterações, e a LSVSP.

Primeiramente, foi adotado a situação de calamidade, decretado pelo Governo por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril, prorrogada continuamente até 14 de julho – Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020. Em seguida, foi declarada a situação de contingência na Área Metropolitana de Lisboa e situação de alerta em todo o território nacional continental, excluído a Área Metropolitana de Lisboa, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2020, de 31 de julho, permanecendo até outubro. Posteriormente, tendo em vista uma escalada no aumento de casos em todo o território, foi declarado, novamente, a situação de calamidade, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 92-A/2020, de 31 de outubro<sup>220</sup>.

---

<sup>217</sup>BERENQUER, Leandro, *A Pandemia Covid-19 e o Estado de Emergência em Portugal: Breves Considerações Sobre Políticas Públicas | The Covid-19 Pandemic and the State of Emergency in Portugal: Brief Public Policy Considerations*, Political Observer, Revista Portuguesa de Ciência Política, n.º. 14, Março, 2021. p. 40, disponível em: <https://rccp.pt/index.php/rccp/article/view/94>, [14.05.2021].

<sup>218</sup>Por motivo de limitação da temática, não serão analisados os referidos institutos jurídicos de cariz administrativos.

<sup>219</sup>Artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, da LBPC.

<sup>220</sup>Normas desse período administrativo: Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril; Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2020, de 15 de maio; Resolução do Conselho de Ministros n.º 40-A/2020, de 29 de maio; Resolução do Conselho de Ministros n.º 43-B/2020, de 9 de junho; Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-A/2020, de 25 de junho; Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020, de 14 de julho; Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2020, de 30 de julho, Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2020, de 13 de agosto; Resolução do Conselho de

Nesta senda, “verifica-se a sucessão dos modelos constitucional e legislativa (...), que é também uma sucessão dos modelos da suspensão e da restrição de direitos, ainda que neste último caso a restrição legislativa conduza a uma suspensão administrativa”<sup>221</sup>.

Importa mencionar, sem entretanto entrar no mérito da questão, por motivos de delimitação material da pesquisa, que a adoção desses mecanismos de exceção administrativos suscitou a discussão no âmbito dos constitucionalistas no que diz respeito à constitucionalidade de algumas medidas de restrição de direitos fundamentais que teriam sido adotadas no estado de emergência e que continuaram a vigorar nas situações de alerta, contingência e calamidade<sup>222</sup>.

Porém, convém informar que o Tribunal Constitucional (TC), em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, manifestou-se no sentido da não-inconstitucionalidade das normas fiscalizadas que adotavam medidas restritivas no contexto das situações retro citadas<sup>223</sup>, à exceção daquelas que atingissem o direito de liberdade — na dimensão de liberdade individual — consagrado no artigo 27.º, n.º 1 da CRP<sup>224</sup>.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Administrativo (STA) também adotou o entendimento da não-inconstitucionalidade material, formal ou orgânica, com o seguinte fundamento:

“III — A pandemia da COVID19 tem-se caracterizado, juridicamente, pelo surgimento de um *Estado de Direito da emergência sanitária*, no qual a “limitação” de direitos decorrente das medidas administrativas de combate e mitigação tem de ser avaliada com base nos seguintes pressupostos: i) na excepcionalidade e temporalidade das medidas adoptadas; ii) na existência de uma concreta cadeia ininterrupta de legitimação democrática que as suporta; e iii) na respectiva legitimação por via da internormatividade técnica internacional e da comparação e interdependência entre as medidas adoptadas pelos diversos Estados e Administrações.

IV — As medidas administrativas de gestão da pandemia reconduzem-se, também, a um *direito administrativo do risco*, no âmbito do qual a gestão do risco é prosseguida através da adopção de medidas que se inscrevem no núcleo da função administrativa

---

Ministros n.º 68-A/2020, de 28 de agosto; Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-A/2020, de 10 de setembro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2020, de 24 de setembro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 88-A/2020, de 14 de outubro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 92-A/2020, de 31 de outubro.

<sup>221</sup>BRITO, Miguel Nogueira de, *Modelos de Emergência No Direito Constitucional*, E-Publica, n.º 1, vol. 7, Abril, 2020, p. 25, disponível em: <https://e-publica.pt/article/34305-modelos-de-emergencia-no-direito-constitucional>, [29.03.2021].

<sup>222</sup>Sobre a posição dos constitucionalistas, por todos: MIRANDA, Jorge, *Devia ser decretado estado de emergência*, 27 de junho de 2020, disponível em: <https://sol.sapo.pt/artigo/701190-devia-ser-decretado-estado-de-emergencia>, [02.04.2022]; e BOTELHO, Catarina dos Santos, *Emergência preventiva, reativa, cirúrgica... Reforçada?*, 19 de janeiro de 2021, disponível em: <https://www.publico.pt/2021/01/19/politica/opiniao/emergencia-preventiva-reativa-cirurgica-reforcada-1946968>, [04.04.2022].

<sup>223</sup>Acórdãos do Tribunal Constitucional Português: n.º 798/2021, de 21 de outubro de 2021, Processo n.º 164/2021; n.º 660/2021, de 29 de julho de 2021, Processo n.º 367/2021, n.º 500/2021, de 9 de junho de 2021, Processo n.º 353/2021, n.º 738/2021, de 22 de setembro de 2021, Processo n.º 307/2021. Estas decisões, tal como as demais decisões de tribunais portugueses referidas ao longo do presente trabalho, podem ser consultadas em <http://www.dgsi.pt/>.

<sup>224</sup>Acórdãos do Tribunal Constitucional Português: n.º 90/2022, de 1 de fevereiro de 2022, Processo n.º 673/2021, n.º 89/2022, de 1 de fevereiro de 2022, Processo n.º 618/2021, n.º 88/2022, de 1 de fevereiro de 2022, Processo n.º 504/2021, n.º 424/2020, de 31 de julho de 2020, Processo n.º 403/2020.

e cuja proporcionalidade o tribunal sindicava sem pôr em causa o núcleo da separação dos poderes”<sup>225</sup> (grifos no original).

### 3.1. Segundo período do estado de emergência constitucional em Portugal

Após a gradual reabertura das atividades e serviços, de acordo com o Plano de Desconfinamento<sup>226</sup> faseado promovido pelo Governo, a partir de outubro de 2020 verificou-se um aumento vertiginoso de casos da Covid-19. A denominada “segunda vaga ou onda” chegava com Portugal a ultrapassar os 100.000 casos desde o começo da pandemia. Novembro foi o mês com mais infeções e dezembro foi o mais mortífero dessa segunda onda, quando atingiu 5.000 mortes derivadas da novel doença. E após o Natal, foi iniciada a “terceira vaga ou onda”, com o pico de 303 mortes e 16.432 casos em um dia, 28 de janeiro de 2021, o que levou o SNS quase ao colapso e a Portugal a aceitar ajuda de outros países europeus. O número de mortes diárias em Portugal, proporcionalmente, de janeiro a fevereiro de 2021 ultrapassou países como os Estados Unidos da América. Somente com um novo confinamento nacional, a 21 de janeiro de 2021, foi possível diminuir a incidência da pandemia em Portugal. E devido a isso, em abril de 2021, Portugal consegue ser o país dentro da UE com menos novos casos por cem mil de habitantes<sup>227</sup>.

A vacinação iniciou-se a 27 de dezembro de 2020 nos hospitais para os profissionais de saúde, sendo gradativamente estendido à população, por meio de um plano de vacinação, coordenado inicialmente por Francisco Ventura Ramos, que fora substituído pelo Vice-Almirante Henrique Gouveia e Melo, o qual afirmou que alcançaria a imunidade de grupo, qual seja, ter 70% da população adulta vacinada, no início de agosto<sup>228</sup> (o que não se confirmou).

O segundo período do estado de emergência constitucional foi o mais longo, se iniciou em 9 de novembro de 2020 e findou em 30 de abril de 2021. Foram 11 renovações. Ao contrário do primeiro período, não houve divergência entre Governo e Presidente, pois partiu do PM o pedido para o PR decretar

---

<sup>225</sup>Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º SA120200910088/20, de 10 setembro de 2020, Processo n.º 088/20.8BALS. Na mesma linha cito, por exemplo, os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo n.º SA1202010310122/20, de 31 de outubro de 2020, Processo n.º 0122/20.1BALS, n.º SA120210627085/21, de 27 de junho de 2021, Processo n.º 085/21.6BALS, n.º SA1202102180136/20, de 18 de fevereiro de 2021, Processo n.º 0136/20.1BALS.

<sup>226</sup>Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-C/2020, de 30 de abril.

<sup>227</sup>SAPÓ, *Do “milagre português” aos recordes da terceira vaga. Um ano de pandemia em gráficos*, Joana Morais Fonseca, 2 de março 2021, disponível em: <https://eco.sapo.pt/2021/03/02/do-milagre-portugues-aos-recordes-da-terceira-vaga-um-ano-de-pandemia-em-graficos/>, [06.04.2021]; e PÚBLICO, *Portugal continua a ser o país da UE com menos casos de covid-19: testagem diminui e positividade sobe*, José Volta e Pinto, 1 de abril de 2021, <https://www.publico.pt/2021/04/01/sociedade/noticia/portugal-continua-pais-ue-menos-casos-covid19-testagem-diminui-positividade-sobe-1956885>, [07.06.2021].

<sup>228</sup>PÚBLICO, *A 8 de Agosto 70% da população terá pelo menos uma dose de vacina, admite task force*, Lusa, 22 de maio de 2021, disponível: <https://www.publico.pt/2021/05/22/sociedade/noticia/covid19-coordenador-task-force-acredita-tera-70-populacao-menos-dose-vacina-8-agosto-1963627>, [06.07.2021].

novamente o estado de emergência para que fosse dado um respaldo jurídico a novas restrições de circulação, como também para requisições de serviços ao setor privado de saúde para combater o aumento de casos da Covid-19<sup>229</sup>.

Sendo assim, em 06 de novembro de 2020 é declarado novamente o estado de emergência, por meio do Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020, autorizado pela AR por meio da Resolução n.º 83-A/2020, de 06 de novembro e regulamentado pelo Governo por meio do Decreto n.º 8/2020, de 8 de novembro. Foi renovado ininterruptamente pelo: Decreto do PR n.º 59-A/2020, de 20 de novembro, autorizado pela AR, pela Resolução n.º 87-A/2020, de 20 de novembro, regulamentado pelo Decreto n.º 9/2020, de 21 de novembro e pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 27-A/2020/A, no que respeita à Região Autónoma dos Açores; Decreto do PR n.º 61-A/2020, de 04 de dezembro, autorizado pela AR, Resolução n.º 89-A/2020, de 04 de dezembro, regulamentado pelo Decreto n.º 11/2020, de 06 de dezembro e pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 27-C/2020/A – Região Autónoma dos Açores; Decreto do PR n.º 66-A/2020, de 17 de dezembro, autorizado pela AR, Resolução n.º 90-A, 2020, de 17 de dezembro, regulamentado pelo Decreto n.º 11-A/2020, de 21 de dezembro e Decreto Regulamentar Regional n.º 28-D/2020/A – Região Autónoma dos Açores.

No ano de 2021, continuaram as renovações dos estados de emergências, quais sejam: Decreto do PR n.º 6-A/2021, de 06 de janeiro, com uma duração de 8 dias, autorizado pela AR, Resolução n.º 1-A/2021, de 06 de janeiro, regulamentado pelo Decreto n.º 2-A/2021, de 07 de janeiro. Mediante a Resolução da AR n.º 1-B/2021, de 13 de janeiro, foi autorizada a modificação e renovação, pelo prazo de mais 15 dias, do estado de emergência, com o Decreto do PR n.º 6-B/2021, de 13 de janeiro e regulamentação do Governo pelo Decreto n.º 3-A/2021, de 14 de janeiro, alterado pelo Decreto n.º 3-B/2021, de 19 de janeiro, e pelo Decreto n.º 3-C/2021, de 22 de janeiro, e pelos Decretos Regulamentares Regionais n.º 1-B/2021/A e n.º 1-C/2021/A.

Ulteriormente, a renovação vem pelo: Decreto do PR n.º 9-A/2021, de 28 de janeiro, autorizado pela AR, Resolução n.º 14-A/2021, de 28 de janeiro, regulamentada pelo Decreto n.º 3-D/2021, de 29 de janeiro, e pelos Decretos Regulamentares Regionais n.º 1-E/2021/A, de 5 de fevereiro de 2021, e n.º 1-F/2021/A, de 12 de fevereiro; Decreto do PR n.º 11-A/2021, 11 de fevereiro, autorizado pela AR, Resolução n.º 63-A/2021, de 11 de fevereiro, regulamentado a nível nacional, pelo Governo, através do Decreto n.º 3-E/2021, de 12 de fevereiro; Decreto do PR n.º 21-A/2021, de 25 de fevereiro, autorizado

---

<sup>229</sup>PÚBLICO, *Costa propõe a Marcelo estado de emergência mínimo mas prolongado*, Maria Lopes e Leonete Botelho, 2 de Novembro de 2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/11/02/politica/noticia/costa-propoe-marcelo-estado-emergencia-minimo-prolongado-1937626>, [03.03.2022].

pela AR, Resolução n.º 69-A/2021, de 25 de fevereiro, regulamentado pelo Decreto n.º 3-F/2021, de 26 de fevereiro, e Decreto Regulamentar Regional n.º 2-A/2021/A; Decreto do PR n.º 25-A/2021, de 11 de março de 2021, autorizado pela AR, Resolução n.º 77-A/2021, de 11 de março, e regulamentado pelos Decreto n.º 4/2021, de 13 de março e Decreto Regulamentar Regional n.º 2-B/2021/A.

As últimas renovações do estado de exceção ocorreram por meio do: Decreto do PR n.º 31-A/2021, de 25 de março, autorizado pela AR, Resolução n.º 90-A/2021, de 25 de março, regulamentado pelo Governo, por meio dos Decretos n.º 5/2021, de 28 de março e n.º 6/2021, de 3 de abril, e pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 2-C/2021/A, na Região Autónoma dos Açores; e por fim, Decreto do PR n.º 41-A/2021, de 14 de abril, autorizado pela AR, Resolução n.º 114-A/2021, de 14 de abril, regulamentada pelos Decretos n.º 6-A/2021, de 15 de abril, e n.º 7/2021, de 17 de abril, e pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 3-A/2021/A.

As primeiras declarações de estado de emergência neste segundo período tiveram um caráter mais preventivo, e as medidas emergenciais implementadas tinha por base os números de casos em cada município. Então a depender do grau de risco mais ou menos elevado as restrições eram maiores ou menores. Nessa altura, foi introduzido um “toque de recolher” nos municípios considerados de risco (havia quatro níveis de risco Covid – extremamente alto, muito alto, alto e moderado) que vigoravam durante a semana, entre 23:00h às 05:00h, e aos fins de semana, entre 13:00h às 05:00h de segunda-feira, com exceção para deslocamentos urgentes nos casos expressamente descritos nos decretos de execução expedidos pelo Governo. Havia também restrições de circulação entre municípios.

Desta feita, de novembro de 2020 a janeiro de 2021, houve uma menor suspensão do exercício de direitos, garantias e liberdades fundamentais em relação ao primeiro período do estado de emergência. Porém, conforme o agravamento das infeções pelo novo coronavírus aumentavam, as renovações dos estados de emergência acrescentavam outras suspensões do exercício dos direitos fundamentais.

No início foram suspensos os direitos à liberdade e a deslocação e circulação nos municípios de nível elevado de risco; a liberdade de empresa, permitindo a mobilização de recursos do setor privado; direitos dos trabalhadores, permitindo a mobilização de pessoal médico e não médico do setor público e privado; e o direito ao livre desenvolvimento da personalidade e a vertente negativa do direito à saúde contra a intrusão da ação do Estado, a permitir a imposição de verificações não invasivas de temperatura corporal e testes diagnósticos para SARS-CoV-2. Com a primeira renovação, em 24 de novembro de 2020, foram acrescentadas outras dimensões, com o poder conferido às autoridades para

imposição obrigatória do uso de máscaras em público, sujeitas a coimas e a suspensão do direito à proteção de dados dos trabalhadores, nomeadamente, permitir o registo da temperatura corporal<sup>230</sup>.

Esse quadro suspensivo se manteve até a quinta renovação do estado de emergência em janeiro de 2021, que com o agravamento da situação pandémica fez-se necessário o estabelecimento de outro confinamento, e com isso a imposição do teletrabalho, do controlo de preços e na sexta renovação também se impôs a suspensão da liberdade de aprender e ensinar, fechando, novamente, as escolas e universidades para aulas presenciais, com a determinação das aulas telepresenciais, bem como alterações do direito a proteção de dados pessoais — estes alargados no que se refere ao ensino não presencial e para fins de vacinação — e suspensão da circulação internacional.

Com relação a circulação internacional, cumpre mencionar, a preocupação com o respeito ao cumprimento da legislação da UE ao longo de todo o processo, uma vez que todas as medidas implementadas no território português foram ao abrigo e em articulação com as autoridades europeias, e no que se refere as questões sanitárias, os pareceres do Centro Europeu de Controlo de Doenças foram especificamente aludidos no preâmbulo dos decretos presidenciais que declararam o estado de emergência. Aliás, em Portugal não houve a derrogação legal de nenhuma convenção internacional no âmbito da pandemia.

A partir de janeiro de 2021 também retornou a suspensão de alguns prazos, nomeadamente as ordens de insolvência e de despejo. E foi acrescentado a suspensão dos processos judiciais em todos os tribunais, com a exceção do Tribunal de Contas e os processos referentes aos direitos, garantias e liberdades fundamentais e relativos a medida inconstitucional ou ilegal<sup>231</sup>.

Importante destacar que no contexto do segundo período do estado de emergência decorreram as eleições presidenciais. Após intenso debate acerca do adiamento do ato eleitoral em vista do agravamento da situação pandémica em Portugal<sup>232</sup>, estabeleceu-se que o pleito eleitoral aconteceria, pois seria necessário uma revisão constitucional para qualquer modificação das eleições, para o qual

---

<sup>230</sup>LANCEIRO, Rui, *et al.*, *Portugal: Legal Response to Covid-19*, *op. cit.*

<sup>231</sup>Artigo 6.º-A, da Lei n.º 1-A/2020, aditado pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, posteriormente revogado pela Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro.

<sup>232</sup>Discussão sobre o adiamento das eleições, ver em: DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Revisão urgente da Constituição e votação em dois dias, admitem constitucionalistas*, Paula Sá, 08 Janeiro 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/revisao-urgente-da-constituicao-e-votacao-em-dois-dias-admitem-constitucionalistas-13206173.html>, *Ana Gomes sugere que Marcelo e parlamento ponderem adiamento das eleições*, DN/Lusa, 12 de janeiro 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/ana-gomes-sugere-que-marcelo-e-parlamento-ponderem-adiamento-das-eleicoes-13221956.html>, *Rui Moreira defende adiamento de eleições presidenciais*, DN/Lusa 08 de janeiro 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/rui-moreira-defende-adiamento-de-eleicoes-presidenciais-13209657.html>, *Parlamento chumba revisão constitucional do Chega em 18 minutos*, Lusa, 26 de maio 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/revisao-constitucional-do-chega-chumbada-em-18-minutos-no-parlamento-13772819.html>, *PCP afasta em absoluto adiamento das eleições e estranha posição de Rui Rio*, DN/Lusa, 08 de janeiro 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/pcp-afasta-em-absoluto-adiamento-das-eleicoes-e-estranha-posicao-de-rui-rio-13209610.html>, [05.05.2022].

não haveria tempo hábil<sup>233</sup>. Nessa esteira, a campanha eleitoral não foi suspensa, tendo ocorrido em obediência as medidas sanitárias impostas pelas autoridades de saúde. Entretanto, algumas violações ocorreram, notadamente no caso de infetados e os declarados em vigilância ativa após 14 de janeiro, pois estes não puderam registar-se para votar em casa, e ficaram assim impedidos de votar, o que levou a um elevado número de queixas à administração eleitoral, que não conseguiu remediar a situação, e também não garantiu que houvesse cédulas suficientes para a votação antecipada, e longas filas foram relatadas. E no dia 24 de janeiro de 2021, Marcelo Rebelo de Sousa foi reeleito com 60,66% dos votos<sup>234</sup>, porém o grande vencedor foi a baixa afluência (60% dos eleitores abstiveram-se – o valor mais elevado da história portuguesa), pois as pessoas temiam ir às urnas em meio a infeções recordes de coronavírus<sup>235</sup>.

Em seguida a essa onda devastadora, a partir de março de 2021 foi estabelecida uma “estratégia de levantamento de medidas de confinamento no âmbito do combate à pandemia da doença Covid-19”, por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2021, de 13 de março, dividido em quatro etapas com intervalo de duas semanas em cada etapa de acordo com a evolução da pandemia. A primeira etapa, a 15 de março de 2021, possibilitou a abertura das escolas para os segmentos da creche ao primeiro ciclo, parques, espaços de lazer ao ar livre, bibliotecas, livrarias, dentre outros levantamentos de restrições. A segunda fase, a 05 de abril de 2021, com a abertura das escolas para os segundo e terceiro ciclos, museus, galerias, lojas de até 200 metros quadrados, dentre outras medidas. A terceira etapa, em 19 de abril de 2021, contou com a abertura das escolas para o secundário e as universidades, cinemas, teatros, restauração (com limites de horários e pessoas), dentre outros. E por fim, a quarta etapa, em 03 de maio de 2021, ainda com certas restrições, ao abrigo da situação de calamidade<sup>236</sup>.

Em decorrência desse “plano de flexibilização” a calendarização poderia ser alterada em determinados casos aquando os critérios epidemiológicos demonstrassem uma perda de controlo da pandemia. Nesta situação, ficou a cargo do Governo a decisão do avanço para as próximas etapas, em cada município<sup>237</sup>.

---

<sup>233</sup>DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Marcelo diz que não há condições para adiar eleições presidenciais*, DN, 07 de janeiro 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/marcelo-diz-que-nao-ha-condicoes-para-adiar-eleicoes-presidenciais-13206760.html>, [05.05.2022].

<sup>234</sup>PÚBLICO, *Marcelo reeleito à primeira volta com 60,66% de acordo com mapa oficial*, Lusa, 9 de fevereiro de 2021, disponível em: <https://www.publico.pt/2021/02/09/politica/noticia/marcelo-reeleito-primeira-volta-6066-acordo-mapa-oficial-1949990>, [05.05.2022].

<sup>235</sup>VIOLANTE, Teresa, e LANCEIRO, Rui T., *The Response to the COVID-19 pandemic in Portugal: A success story gone wrong*, VerfBlog, 04 de maio de 2021, disponível em: <https://verfassungsblog.de/the-response-to-the-covid-19-pandemic-in-portugal-a-success-story-gone-wrong/>, [12.04.2022].

<sup>236</sup>GOVERNO, *Plano de flexibilização*, disponível em: <https://covid19estamoson.gov.pt/lockdown-easing-plan-schedule-and-rules/>, [08.05.2022].

<sup>237</sup>Ver por exemplo o Decreto n.º 7/2021, de 17 de abril e Comunicado do Conselho de Ministros de 15 de abril de 2021, que discriminam alguns municípios que não avançaram para a próxima etapa. PORTUGAL, *Comunicado do Conselho de Ministros de 15 de abril de 2021*, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=414>, [08.05.2022].

O último estado de emergência findou em 30 de abril de 2021, não tendo sido novamente declarado. A partir de 01 de maio de 2021 passou a vigorar em Portugal a situação de calamidade, estabelecida por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, de 29 de abril, que foi sucessivamente renovada<sup>238</sup> até ser alterada para a situação de contingência, por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 114-A/2021, de 20 de agosto, a qual foi posteriormente revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 135-A/2021, de 29 de setembro, através da qual foi declarado a situação de alerta, sendo sucessivamente renovada<sup>239</sup> até o presente momento — junho de 2022 —, por último, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2022, de 30 de maio.

É cristalino que no contexto da pandemia temos um complexo arcabouço jurídico, com uma gama de regulamentos legais e administrativos, que foram se modificando à medida que a crise sanitária da Covid-19 evoluía. Para ajudar nesse emaranhado de normas, o Jornal Oficial criou um sítio para acompanhar a legislação e regulamentos relacionados a pandemia<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup>Situação de calamidade: Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, de 29 de abril, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-C/2021, de 6 de maio, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 59-B/2021, de 13 de maio, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 62-A/2021, de 20 de maio, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/2021, de 27 de maio, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-A/2021, de 2 de junho, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2021, de 9 de junho, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 76-A/2021, de 18 de junho, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 77-A/2021, de 24 de junho, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 86-A/2021, de 1 de julho, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91-A/2021, de 8 de julho, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 92-A/2021, de 15 de julho, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 96-A/2021, de 22 de julho, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2021, de 29 de julho.

<sup>239</sup>Situação de alerta: Resolução do Conselho de Ministros n.º 135-A/2021, de 29 de setembro, cujo prazo de vigência foi prorrogado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 142-A/2021, de 29 de outubro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2021, de 25 de novembro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 25-A/2022, de 17 de fevereiro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-C/2022, de 3 de março; Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-F/2022, de 17 de março; Resolução do Conselho de Ministros n.º 34-A/2022, de 23 de março; Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2022, de 12 de abril; Resolução do Conselho de Ministros n.º 41-A/2022, de 21 de abril; Resolução do Conselho de Ministros n.º 25-A/2022, de 17 de fevereiro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2022, de 30 de maio, vigorará até às 23h59m do dia 30 de junho de 2022.

<sup>240</sup>DRE, Diário da República Eletrónico, *Legislação Covid-19*, disponível em: <https://dre.pt/dre/geral/legislacao-covid-19>, [01.07.2022].



## CAPÍTULO III – ESTADO DE EMERGÊNCIA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

### 1. Suspensão e restrição dos direitos fundamentais

Uma decorrência lógica do estado de exceção é a limitação aos direitos fundamentais. Para Jorge Reis Novais, todos os direitos fundamentais, considerados como um todo, admitem estruturalmente a possibilidade de serem limitados ou restringidos, “de poderem ver o seu conteúdo comprimido e as possibilidades de acesso individual aos bens jusfundamentalmente protegidos desvantajosamente afetadas. Ora, se isso é susceptível de ocorrer em normalidade constitucional, as possibilidades jurídicas de cedência são naturalmente reconhecidas e até potenciadas em situação de crise”<sup>241</sup>.

No entanto, é preciso trazer à baila a distinção que alguma doutrina faz entre suspensão e restrição dos direitos fundamentais.

Suspensão do exercício dos direitos fundamentais pode ser definido, nas palavras de José Melo Alexandrino, com uma “afecção dos direitos, liberdades e garantias que, pressupondo uma declaração de estado de sítio ou estado de emergência, feita na forma prevista na Constituição, atinge em abstracto certos efeitos de protecção da norma de direito fundamental”<sup>242</sup>. Para Jorge Reis Novais, trata-se de uma “inibição temporária e transitória, se bem que geral e eventualmente abstracta, do exercício de alguns direitos fundamentais ou de algumas faculdades neles contidas”<sup>243</sup>.

A restrição dos direitos fundamentais “atinge um direito a título permanente, em situação de normalidade constitucional”, sendo que a “restrição nunca é total, apagando apenas uma parcela potencial dos direitos”<sup>244</sup>. Novamente, Jorge Reis Novais, a restrição ocorre na situação de normalidade constitucional e “constituiria uma afecção permanente do conteúdo do direito fundamental (determinada por lei restritiva)”<sup>245</sup>.

Na esteira do quadro comparativo que apresenta Catarina Santos Botelho, a afetação do direito fundamental, qual seja sua restrição, prevista na CRP, no artigo 18.º e a sua suspensão, constante do artigo 19.º, da CRP, distinguira-se com a observância de quatro realidades: contexto [restrição –

---

<sup>241</sup>NOVAIS, JORGE REIS, *Direitos Fundamentais e Inconstitucionalidade Em Situação de Crise: a Propósito Da Epidemia COVID-19*, Revista E-Publica, n.º 1, vol. 7, Abril, 2020, p.82, disponível em: <https://e-publica.pt/article/34308>, [29.03.2021].

<sup>242</sup>ALEXANDRINO, José de Melo, *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*, Estoril, Ed. Príncipe, 2007, pp. 132-133.

<sup>243</sup>NOVAIS, Jorge Reis, *As Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 193.

<sup>244</sup>MIRANDA, Jorge Miranda, e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I: Introdução Geral*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 257.

<sup>245</sup>NOVAIS, JORGE REIS, *Direitos Fundamentais e Inconstitucionalidade Em Situação de Crise: a Propósito Da Epidemia COVID-19*, op. cit., p. 89.

normalidade constitucional; suspensão — estado de exceção]; gravidade de afetação dos direitos [restrição — atinge o conteúdo *normal* do direito, mas não seu conteúdo essencial; suspensão — atinge o conteúdo *essencial* do direito (grifos no original)]; procedimento [restrição — respeito pelos seis requisitos cumulativos dispostos no artigo 18.º, n.ºs 2 e 3 da CRP; suspensão — inúmeros limites procedimentais, matérias, temporais e circunstanciais]; duração [restrição — validade temporal indefinida; suspensão — 15 dias, renováveis]<sup>246</sup>.

Não obstante a diferença de regime encontrada na Lei Suprema, na prática há uma confluência dos dois institutos. O RESEE, em seu artigo 14.º, n.º 1, alínea d) parece corroborar com essa convergência ao dispor sobre os elementos da declaração, exige a expressa referência aos direitos que terão seus exercícios *suspensos ou restringidos*.

Para alguns doutrinadores, no período prolongado do estado de emergência vivenciado em Portugal, o que se teve foi antes uma restrição dos direitos fundamentais do que uma verdadeira suspensão do exercício dos direitos. O PR, no decreto de declaração do estado de emergência, suspendeu o exercício de alguns direitos fundamentais, mas deixou a concretização do alcance da afetação a cargo do Governo, a quem incumbia a execução da exceção.

Por exemplo, em relação ao direito à greve suspenso, o próprio decreto presidencial determinou o conteúdo e estabeleceu a proibição imediata do exercício da greve nos setores essenciais da saúde e da economia. Bem assim, com o direito de resistência. Porém, no que se refere aos demais direitos, a concretização fora repassada ao Governo, que autorizado pelo PR, delimitou o conteúdo, o sentido e o alcance dos direitos suspensos genericamente no decreto presidencial, tratando-se de verdadeiras restrições.

Pedro Gonçalves e Luís Heleno Terrinha foram alguns dos críticos ao modelo adotado pelo PR. Nas palavras de Pedro Gonçalves, a invocar que caberia à AR a competência para impor e autorizar medidas normativas restritivas de direitos fundamentais, “na Constituição, que nos parece ter em vista um estado de emergência fundado numa situação de calamidade pública com esse impacto, que, por isso mesmo, envolve ou que é o fundamento da «suspensão do exercício de direitos», seria decerto o Governo a atuar, a tomar as «providências necessárias e adequadas», mas sempre em modo de «execução», já não através da produção de normas primárias de «restrição de direitos»”<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup>BOTELHO, Catarina Santos, “Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência”, *op. cit.*, p. 10.

<sup>247</sup>GONÇALVES, Pedro Costa, *Abdicação parlamentar na emergência e continuação da abdicação na calamidade*, Observatório Almedina, 21 de maio de 2020, disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/05/21/abdicao-parlamentar-na-emergencia-e-continuacao-da-abdicacao-na-calamidade/>, [04.04.2021].

Para Luís Heleno Terrinha, “o Presidente da República acoplou a cada direito fundamental — cujo exercício declara que fica suspenso — uma espécie de permissão normativa de restrição dirigida ao Governo e demais autoridades administrativas”, “através da qual aproveita para delinear e concretizar os termos em que a «restrição» poderá ser feita”. Para o autor, subsistiria uma incoerência lógica, porque não “se compreende como é que se poderá restringir algo que está suspenso”<sup>248</sup>.

Por outro lado, Jorge Reis Novais, entende que o Governo poderia definir normativamente o conteúdo, sentido e alcance das restrições dos direitos fundamentais, por estar dentro da sua função legislativa e administrativa de executar e regulamentar o estado de emergência declarado pelo PR, pois a declaração presidencial funcionou como autorização para posterior regulação restritiva. Explica sua posição ao fazer um paralelo com as autorizações constitucionais expressas: “a Constituição autoriza, por vezes, o legislador a restringir direitos fundamentais, mas é este que finalmente decide se restringe, como e quando restringe e com que alcance”<sup>249</sup>, tal como no plano traçado pelo decreto presidencial no estado de emergência.

Do nosso ponto de vista, concordamos com os argumentos de Catarina Santos Botelho, onde se pode o mais, se pode menos. A suspensão do exercício dos direitos fundamentais é certamente mais gravosa que a sua mera restrição, uma vez que aniquila o conteúdo essencial do direito. Assim, parece-nos que a intenção do PR ao combinar a suspensão com a restrição foi no sentido de tentar tornar menos gravosa e de uma forma menos intensa a afetação dos direitos fundamentais, sempre tendo em vista os princípios estruturantes do estado democrático de direito, nomeadamente os princípios da proporcionalidade e indisponibilidade, pelos quais, num contexto de estado de exceção a análise do que é estritamente necessário e adequado para se retornar a normalidade constitucional é realizada a cada momento, para que não haja excessos.

## **2. Direitos fundamentais afetados pelo estado de emergência constitucional — algumas controvérsias**

Diversos foram os direitos, liberdades e garantias fundamentais afetados no âmbito da crise pandémica da Covid-19, tanto no contexto do estado de exceção constitucional quanto na emergência administrativa. No entanto, fiel à temática da pesquisa, abordaremos alguns questionamentos levantados pela academia referente aos direitos afetados tão-somente pelos decretos do estado de emergência.

---

<sup>248</sup>TERRINHA, Luís Heleno Terrinha, *A Suspensão de Direitos Fundamentais em Estado de Exceção Biopolítico*, 23 de maio de 2020, p. 22, disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3592726>, [06.06.2022].

<sup>249</sup>NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Fundamentais e Inconstitucionalidade Em Situação de Crise: a Propósito Da Epidemia COVID-19*, op. cit., p. 91.

Os decretos de emergência, na generalidade, afetaram o exercício de um conjunto de direitos, liberdades e garantias: (i) direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional; (ii) propriedade e iniciativa económica privada; (iii) direitos dos trabalhadores; (iv) exercício do direito à greve na medida em que possa comprometer o funcionamento de infraestruturas críticas e setores vitais à população; (v) direito ao livre desenvolvimento da personalidade e vertente negativa do direito à saúde; (vi) circulação internacional; (vii) direito de reunião e de manifestação; (viii) liberdade de culto, na sua dimensão coletiva; (ix) direito de resistência; (x) liberdade de aprender e ensinar; e (xi) direito à proteção de dados pessoais.

Nota-se que, de facto, foi sobre os decretos relativos ao primeiro período do estado de exceção em Portugal que se teceram maiores críticas, notadamente quanto à sua conformidade constitucional. O que se compreende por ter sido a primeira vez, após a Constituição democrática de 1976, que se tinha um estado de exceção, pelo que o PR não tinha nenhum esboço jurídico a seguir, tendo que desbravar o campo, como bem lembrado por Catarina dos Santos Botelho<sup>250</sup>.

As críticas mais significativas recaíram sobre o direito de deslocação, a liberdade de culto, o direito de resistência, a falta de especificação expressa dos artigos constantes das normas jusfundamentais parcialmente suspensas e a ratificação das medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Governo anteriormente ao estado de emergência.

O artigo 7.º do Decreto do PR n.º 14-A/2020 dispunha que “São ratificadas todas as medidas legislativas e administrativas adotadas no contexto da presente crise, as quais dependam da declaração do estado de emergência”. Jorge Reis Novais (seguido por Catarina Botelho e outros) advogou a inconstitucionalidade da norma, por não ser possível sanar retroativamente medidas aplicadas anteriormente ao estado de emergência e que por ventura fossem inconstitucionais ou ilegais por não se encontrarem abrangidas pelo manto da exceção constitucional. Diz o autor que: “sanação retroactiva ou prospectiva de inconstitucionalidades e de ilegalidades não existe e muito menos seria competência do Presidente da República, sob pena de violação ostensiva do princípio constitucional da separação de poderes”<sup>251</sup>.

Por outro lado, Rubén Ramião em resposta a Jorge Reis Novais, afirma que o estado de emergência teve dois objetivos, o primeiro de consciencializar os cidadãos de que a situação era grave e

---

<sup>250</sup>BOTELHO, Catarina Santos, “Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência”, *op. cit.*, p. 26.

<sup>251</sup>NOVAIS, Jorge Reis, *Estado de Emergência: Quatro notas jurídico-constitucionais sobre o Decreto Presidencial*, Observatório Almedina, 19 de março de 2020, disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/03/19/estado-de-emergencia-quatro-notas-juridico-constitucionais-sobre-o-decreto-presidencial/>, [29.03.2021].

precisava de comprometimento de todos, e o segundo de clarificar que o estado de emergência é, antes de tudo, uma garantia de proteção dos próprios direitos e liberdades ameaçados por uma situação de urgência, sendo necessário que essa garantia respeite o princípio da igualdade. Assim, a “eficácia retroativa visa consolidar uma segurança e certezas jurídicas, bem como a garantia de igualdade dos cidadãos (relativamente aos seus sacrifícios)”. Dessa forma, é de “admitir a possibilidade de estender a cobertura do estado de emergência a atos praticados anteriormente à sua vigência, desde que esses efeitos se repercutam num período temporal em que os requisitos substantivos (neste caso, a situação de emergência) estejam preenchidos. Ou seja, os efeitos da declaração de emergência só podem incidir no passado até ao momento em que se iniciou situação de emergência que admitisse essa mesma declaração *ab initio*”<sup>252</sup>.

Acrescenta ainda, o referido autor, não ser aplicável o artigo 18.º, n.º 3 da CRP, por se tratar de suspensão de direitos (e não restrição) que exigem medidas concretas, pelo qual são temporárias e destinadas apenas à situação emergencial, respeitado o princípio da proporcionalidade e por isso não podem ficar adstritas a um “formalismo excessivo que tolhe a sua própria exigência constitucional, e retire sentido prático à cobertura constitucional da situação de urgência, enfraquecendo a garantia do próprio estado de emergência”<sup>253</sup>.

Genericamente questionou-se sobre a falta de indicação expressa dos artigos que contêm as normas jusfundamentais que foram objeto de suspensão pelos decretos presidenciais. O artigo 19.º, n.º 5 da CRP e reproduzido no artigo 14.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 44/86, estabelece que o requisito constitucional da “especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso ou restringido”. Para Luiz Heleno Terrinha “tal dever de «especificação» sugere que serão de indicar os artigos e números das normas de direitos fundamentais cujo exercício fica suspenso”<sup>254</sup>.

Pedro Lomba também sustenta que o decreto presidencial deve “respeitar um conteúdo pré-determinado, incluindo a caracterização da situação de emergência e a especificação dos direitos afectados”. E continua, “o decreto presidencial estabelece o quadro sob o qual o Governo irá intervir. Não é apenas um ato político, mas normativo. Tal quadro não pode ser muito geral, pois deve identificar

---

<sup>252</sup>RAMIÃO, Rubén, *A Eficácia Retroativa do Estado de Emergência (Resposta a Jorge Reis Novais)*, ICJP/ CIDP, 06 de abril de 2020, disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/a\\_eficacia\\_retroativa\\_do\\_estado\\_de\\_emergencia\\_resposta\\_a\\_jorge\\_reis\\_novais\\_0.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/a_eficacia_retroativa_do_estado_de_emergencia_resposta_a_jorge_reis_novais_0.pdf), [29.03.2021].

<sup>253</sup>RAMIÃO, Rubén, *A Eficácia Retroativa do Estado de Emergência (Resposta a Jorge Reis Novais)*, *op. cit.*

<sup>254</sup>TERRINHA, Luís Heleno Terrinha, *A Suspensão de Direitos Fundamentais em Estado de Excepção Biopolítico*, *op. cit.*, p. 17.

as finalidades e as restrições necessárias que serão impostas aos direitos selecionados”<sup>255</sup> (tradução nossa).

Jorge Pereira da Silva chamou a atenção para o fato de que no “decreto de declaração do estado de emergência exige-se não apenas uma enunciação rigorosa dos direitos suspensos, mas também que os seus efeitos sejam claros e devidamente delimitados e fundamentados”<sup>256</sup>.

Em sentido oposto, a Provedoria da Justiça observou que o decreto presidencial cumpriu a exigência contida no artigo 19.º, n.º 5 da CRP de especificação dos direitos, considerado que a simples menção aos direitos que estavam sendo parcialmente suspensos, mesmo sem a indicação do artigo referente, já é suficiente<sup>257</sup>.

O direito de resistência consagrado na CRP no artigo 21.º, teve seu exercício suspenso somente no primeiro decreto de emergência<sup>258</sup> e suscitou dúvidas quanto à sua conformidade constitucional, pois trata-se de um direito que é “geralmente considerado fora dos limites da suspensão devido à sua natureza defensiva e de *ultima ratio*”<sup>259</sup>. Para Jorge Bacelar Gouveia a suspensão do exercício do direito de resistência leva a um decreto presidencial de exceção potencialmente inconstitucional, visto que seria inalienável o controlo, por meio do direito de resistência, que reside em cada cidadão<sup>260</sup>. Para o autor, o direito de resistência não é suspensível, e a “*razão substancial é muito mais forte e determinante: é que a adoção do estado de exceção não pode desarmar os cidadãos do recurso aos meios de defesa*”<sup>261</sup> (grifos no original).

Da mesma forma, Rúben Ramião entende que “não é constitucionalmente admissível suspender o direito de resistência contra ordens ilegítimas durante o estado de exceção porque, sendo as ordens ilegítimas, haverá sempre direito de resistência. Se as ordens são legítimas, então nunca haverá lugar ao direito de resistência. Suspender o direito de resistência durante a vigência do estado de exceção, ou é inconstitucional, ou é simplesmente inútil”<sup>262</sup>.

---

<sup>255</sup>LOMBA, Pedro, *The Constitutionalized State of Emergency: The Case of Portugal*, *Verfassungsblog*, 15 de abril de 2020, disponível em: <https://verfassungsblog.de/the-constitutionalized-state-of-emergency/>, [04.04.2022].

<sup>256</sup>SILVA, Jorge Pereira da, *A necessidade (não) tem lei*, *Jornal Económico*, 17 de abril de 2020, disponível em: <https://jornaleconomico.pt/noticias/a-necessidade-nao-tem-lei-576801>, [04.04.2022].

<sup>257</sup>PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Estado de Direito: A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos*, *Cadernos da Pandemia*, n.º 3, 2021, p. 28, disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/documentos/estado\\_direito\\_c3\\_2021.pdf](http://www.provedor-jus.pt/documentos/estado_direito_c3_2021.pdf), [29.06.2021].

<sup>258</sup>Artigo 4º, alínea g), do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março: “Direito 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”.

<sup>259</sup>LANCEIRO, Rui, e VIOLANTE, Teresa, *A resposta à Covid-19 em Portugal: Da Normalidade Constitucional ao Estado de Emergência*, *op. cit.*

<sup>260</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Portugal e a COVID-19: balanço e perspectivas de uma Ordem Jurídica de Crise*, *Revista do Ministério Público*, Junho, 2020, número especial Covid-19, p. 101, disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/99850>, [26.11.2020].

<sup>261</sup>GOUVEIA, Jorge Barcelar, *Estado de Exceção no Direito Constitucional: Uma perspetiva do constitucionalismo democrático*, *op. cit.*, p.293.

<sup>262</sup>RAMIÃO, Rúben, *Lendo a Constituição em estado de emergência (3ª resposta a Jorge Reis Novais)*, ICJP/CIDP, 09 de julho de 2020, disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/lendo\\_a\\_constituicao\\_em\\_estado\\_de\\_emergencia\\_3a\\_resposta\\_a\\_jorge\\_reis\\_novais.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/lendo_a_constituicao_em_estado_de_emergencia_3a_resposta_a_jorge_reis_novais.pdf), [29.09.2021].

As sucessivas renovações do estado de emergência já não contemplaram a mencionada suspensão do exercício de direito de resistência, apenas regulamentaram o ato de resistência ativa ou passiva exclusivamente dirigido às ordens legítimas emanadas pelas autoridades públicas competentes durante a execução do estado de exceção<sup>263</sup>.

Outra suspensão que causou polémica foi a limitação à liberdade de culto. Os primeiros decretos de emergência — de 18 de março a 02 de maio de 2020 — consagraram a suspensão do exercício da liberdade de culto, na sua dimensão coletiva<sup>264</sup>. Tal suspensão não foi replicada nos decretos de emergência a partir de novembro de 2020 (segundo período do estado de emergência).

O artigo 41.º da CRP dispõe sobre a tríade liberdade de consciência, de religião e de culto. Defende Jorge Bacelar Gouveia que a liberdade de religião, sendo a liberdade de culto uma das suas dimensões, não é passível de suspensão, na forma do artigo 19.º, n.º 6 da CRP e aponta algumas violações operadas pelos decretos: “a violação do princípio da proporcionalidade, com total proibição de celebrações religiosas, quando haveria outras medidas menos gravosas de igual efeito protetor; a consumação de um tratamento discriminatório em relação a atividades não religiosas, *maxime* as económicas, como as regras de distanciamento social aplicadas a outros espaços públicos ou abertos ao público sem qualquer proibição absoluta da sua atividade; e a excessiva extensão do «dever geral de confinamento» dos cidadãos, o qual, admitindo exceções, delas nunca constou a possibilidade de se sair de casa para praticar atos individuais de culto, no espaço público ou em templos religiosos”<sup>265</sup>.

Na mesma linha, João Tornada aduz que a liberdade religiosa implica um direito público e coletivo, na qual a liberdade de manifestar sua religião ou convicção, individual ou coletivamente, em público ou no privado, por meio do culto ou ritos. Assim sendo, para o autor, não é crível que o constituinte quis proteger apenas a vertente de consciência e de religião n.º 6, do artigo 19.º da CRP, dado que o “direito à liberdade de religião e de culto, consignado no artigo 41.º da CRP, encerra um leque vastíssimo de manifestações da fé, as quais, por razões históricas, devem ser maximizadas a todas as religiões e a todas as formas de exteriorização”<sup>266</sup>.

---

<sup>263</sup>Por todos, o artigo 5.º, Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril.

<sup>264</sup>Artigo 4.º, alínea f, dos Decretos do Presidente da República n.ºs 14-A/2020, de 18 de março, 17-A/2020 de 2 de abril e 20-A/2020, de 17 de abril: “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”.

<sup>265</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Portugal e a COVID-19: balanço e perspetivas de uma Ordem Jurídica de Crise*, op. cit, p. 100.

<sup>266</sup>TORNADA, João, *Algumas notas sobre as restrições à liberdade religiosa durante o Estado de Emergência*, Observatório Almedina, 12 de abril 2021, disponível em: [https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/04/12/algumas-notas-sobre-as-restricoes-a-liberdade-religiosa-durante-o-estado-de-emergencia/#\\_ftn14](https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/04/12/algumas-notas-sobre-as-restricoes-a-liberdade-religiosa-durante-o-estado-de-emergencia/#_ftn14), [26.11.2021].

De outra ponta, entendem Jorge Reis Novais<sup>267</sup> e Catarina Botelho<sup>268</sup> não haver dúvidas de constitucionalidade, em razão de constar expressamente no n.º 6, do artigo 19.º da CRP tão-somente a menção a proibição de suspender a liberdade de consciência e de religião, não estando ao abrigo da norma proibitiva a liberdade de culto. A intenção dos decretos de emergência não foi de impedir a manifestação de fé das pessoas, mas sim a sua exteriorização que implique aglomerações de pessoas. Jorge Reis Novais acrescenta que talvez tivesse sido melhor não autonomizar a suspensão do exercício da liberdade de culto, porquanto poderia ter sido incluída no âmbito da proibição do exercício do direito de reunião e de manifestação.

Uma das críticas de maior repercussão foi relacionada à omissão da suspensão do exercício do direito à liberdade pessoal, previsto no artigo 27.º da CRP. De facto, os decretos presidenciais que declaravam o estado de emergência, notadamente no primeiro período, consagraram a suspensão parcial apenas do direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional, contemplado no artigo 44.º da CRP.

Jorge Reis Novais dedicou-se sobre a temática e para ele a omissão da suspensão ao direito à liberdade pessoal foi um “erro grave de enquadramento” constante dos Decretos Presidenciais relativos ao primeiro período do estado de emergência. Para o autor, a imposição de quarentenas gerais e obrigatórias de não doentes ou o internamento compulsivo de doentes em qualquer espaço só seria possível, no quadro constitucional vigente, com a suspensão das garantias individuais que decorrem do artigo 27.º da CRP<sup>269</sup>.

Explica Novais que nas situações de “confinamento ou de recolhimento obrigatórios estão directa e principalmente envolvidos, pelo menos, os seguintes direitos fundamentais: naturalmente, o direito à protecção da saúde e o direito à vida, enquanto bens principais que se pretendem salvaguardar com as eventuais medidas restritivas, mas, no plano dos direitos que, do ponto de vista dos seus titulares, são directa e desvantajosamente afectados por aquelas medidas estão sobretudo em causa o direito à liberdade pessoal, o direito de deslocação e ainda, embora a título subsidiário, o direito ao desenvolvimento da personalidade”<sup>270</sup>. Assim, o confinamento obrigatório afetaria directamente o direito à liberdade pessoal e indirectamente o direito de deslocação.

---

<sup>267</sup>NOVAIS, Jorge Reis, *Estado de Emergência: Quatro notas jurídico-constitucionais sobre o Decreto Presidencial*, op. cit.

<sup>268</sup>BOTELHO, Catarina Santos, *Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência*, op. cit., p. 27.

<sup>269</sup>NOVAIS, Jorge Reis, *Estado de Emergência: Quatro notas jurídico-constitucionais sobre o Decreto Presidencial*, op. cit.

<sup>270</sup>NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Fundamentais e Inconstitucionalidade Em Situação de Crise: a Propósito Da Epidemia COVID-19*, op. cit., p. 92.



Ademais, argumenta que os decretos de emergência ao não elencar no catálogo de direitos suspensos o direito à liberdade individual, não poderia o Governo regulamentar as restrições ao referido direito, nomeadamente, a aprovação de medidas de confinamento ou isolamento obrigatório de pessoas não doentes e medidas de internamento de pessoas portadoras da Covid-19, por falta de autorização parlamentar, em virtude de se tratar de matéria de reserva relativa de competência legislativa da AR, na forma do artigo 165.º, n.º 1, alínea b) da CRP.

Em direção oposta estão José Melo Alexandrino, Rúben Ramião e Miguel Nogueira de Brito. O primeiro começa a explicar que a norma contida no artigo 27.º da CRP é norma-princípio e que além da suspensão do exercício de alguns direitos, possa haver outras afetações aos direitos fundamentais. Neste sentido, “num cenário de estado de emergência, nem está excluída a atendibilidade de restrições previamente definidas em lei, nem está excluída a possibilidade de introduzir legislativamente (novas) restrições aos direitos, liberdades e garantias, «paralelas à suspensão propriamente dita», nem está excluída a possibilidade de a própria suspensão implicar ou envolver a restrição de certos direitos, liberdades e garantias”<sup>271</sup>. E cita como exemplo de restrições anteriormente definidas em lei, os artigos 6.º, n.º 4, 22.º, n.ºs 2 e 3, 24.º e 26.º da LBPC, o artigo 17.º da LSVSP e as bases 34, n.ºs 2 e 3, e 35 da LBS, restrições paralelas à suspensão decretada no estado de emergência, o artigo 8.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, dentre outras exemplificações.

Rúben Ramião ao concordar com Novais que o direito de “ir” e “vir” constitui uma liberdade pessoal e que os infetados e as pessoas que tiveram contacto com os infetados e que tinham uma alta probabilidade de estarem também infetadas ficaram mesmo privados da sua liberdade de “ir e vir”, para os demais cidadãos fora decretado um dever geral de confinamento, não um confinamento obrigatório, porque podiam sair para ir ao supermercado, fazer exercícios individuais, ir à farmácia etc. E com isso afirma ser esse o motivo da “declaração de emergência fazer menção expressa ao direito de deslocação. Uma coisa é não ter direito de circulação porque se perdeu a liberdade, outra coisa é manter a liberdade, mas não poder circular. Mas este ponto deixa de ter interesse a partir do momento em que reconhecemos, como o faz Jorge Reis Novais, que nas situações verdadeiramente relevantes (necessidade de confinamento de pessoas infetadas ou suscetíveis de contagiar), não era sequer

---

<sup>271</sup>ALEXANDRINO, José Melo, *Devia o direito à liberdade ser suspenso? Resposta a Jorge Reis Novais*, Observatório Almedina, 07 de abril de 2020, disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/07/devia-o-direito-a-liberdade-ser-suspenso-resposta-a-jorge-reis-novais/>, [29.3.2021].

necessário suspender qualquer direito”<sup>272</sup>, tendo em vista o dever do Estado de proteção à saúde e à vida.

Por sua vez, Miguel Nogueira de Brito, assegura que o artigo 27.º da CRP (direito à liberdade pessoal) se limita à proteção da pessoa perante qualquer supressão ou redução da sua liberdade de movimento de âmbito penal, caindo os restantes casos de movimento da pessoa sob a proteção do artigo 44.º da CRP (direito à deslocação e fixação em território nacional). Afirma, outrossim, que o confinamento obrigatório por questões de saúde deve também ser enquadrado à luz do disposto no artigo 64.º da CRP — “Todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover” —, ao exprimir um dever dos cidadãos na defesa da saúde. E finaliza, advertindo que o “Presidente da República atuou, pois, com a preocupação de não considerar os cidadãos como pessoas em prisão domiciliária, ainda que por motivos de doença contagiosa, mas antes como pessoas na plenitude dos seus direitos à proteção da saúde e deveres de a defender e promover”<sup>273</sup>.

O TC também se pronunciou sobre a questão retro mencionada. Em diversas oportunidades<sup>274</sup> manifestou-se no sentido de considerar que a imposição de confinamento aos cidadãos tratar-se-ia de uma privação a liberdade ambulatoria do ser humano e afeta essencialmente o direito fundamental à liberdade, consagrado no artigo 27.º da CRP.

A primeira vez que TC se deparou com a temática foi no Acórdão n.º 424/2020, ao analisar, em sede de fiscalização concreta, o recurso interposto de decisão do Juízo de Instrução Criminal de Ponta Delgada, que recusou aplicação das normas que determinavam o confinamento obrigatório, por 14 dias, dos passageiros que aterrassem na Região Autónoma dos Açores, por manifesta inconstitucionalidade. Na ocasião entendeu o TC pela inconstitucionalidade das 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, pois afetavam a liberdade dos cidadãos, correspondendo a uma privação da liberdade pessoal, pois ficavam confinados a um espaço circunscrito, impedidos de circular e movimentar livremente. *In casu*, já não se encontrava mais vigente o estado de emergência constitucional e sim a situação de calamidade, não possuindo o

---

<sup>272</sup>RAMIÃO, Rúben, *O Direito à Liberdade e o Estado de Emergência numa releitura de Alf Ross (2.ª resposta a Jorge Reis Novais)*, ICJP/CIDP, Lisboa, 23 de abril de 2020, disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/direito\\_a\\_liberdade\\_e\\_o\\_estado\\_de\\_emergencia.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/direito_a_liberdade_e_o_estado_de_emergencia.pdf), [04.06.2021]; e RAMIÃO, Rúben, *Lendo a Constituição em Estado de Emergência (3ª Resposta a Jorge Reis Novais)*, *op. cit.*

<sup>273</sup>BRITO, Miguel Nogueira de, *Pensar no estado da exceção na sua exigência*, Observatório Almedina, 02 de abril de 2020, disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/02/pensar-no-estado-da-excecao-na-sua-exigencia/>, [01.12.2020].

<sup>274</sup>Ver Acórdãos Tribunal Constitucional Português n.º.s 424/20/, 88/22, 89/22, 90/22, anteriormente referenciados. Acórdãos: n.º 334/22, de 03 de maio de 2022, Processo n.º 824/21, n.º 336/22, de 12 de maio de 2022, Processo n.º 203/22, n.º 351/22, de 12 de maio de 2022, Processo n.º 203/22, n.º 353/22, de 12 de maio de 2022, Processo n.º 740/21, n.º 464/22, 24 de junho de 2022, Processo n.º 638/21, n.º 465/22, 24 de junho de 2022, Processo n.º 672/21, n.º 466/22, 24 de junho de 2022, Processo n.º 1341/21.

Governo Regional competência legislativa, e mesmo que fosse delegada pela AR, a competência seria do Governo da República.

Mas recentemente, a título de exemplo, vale colacionar um aresto proferido no Acórdão do TC n.º 466/22, de 24 de junho de 2022, Processo n.º 1341/21, da lavra do Conselheiro António José da Ascensão Ramos:

“Já fizemos ver que não divisamos fundamento para descaracterizar o direito à liberdade ambulatoria ou para comprimir o seu âmbito de tutela nos termos propostos, que, como se disse, dificilmente se ajustam ao texto constitucional. Não apenas isso, cabe agora lembrar que o artigo 44.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa não respeita à liberdade física do ser humano e à defesa contra a imobilização do seu corpo, antes reporta à indivisão do território português para efeitos circulatorios e à garantia do direito à migração e de locomoção no interior do espaço nacional. O direito à deslocação não defende o ser humano contra a reclusão do seu corpo a um espaço físico, que é o efeito mais próprio da norma sindicada; o que ali se consagra, como antes expusemos, é o impedimento constitucional a que existam obstáculos à circulação pelo território do país, observado este no seu conjunto como unidade sujeita à soberania da República (artigo 5.º), o que de modo nenhum se pode entender ser o alvo ou o efeito da norma sindicada.

(...)

Por outro lado, também não preclude a qualificação do efeito produzido pela obrigação de confinamento como *privativo* da liberdade o facto de se tratar de uma reclusão *domiciliária* que, por sua natureza, deixará ao indivíduo alguma disponibilidade de controlo do seu quotidiano (v. g., observância de horários para repouso e atividade, disponibilidade para trabalho ou lazer, para contactos sociais por meios de comunicação à distância, etc.). Como acima dissemos, não é o grau de privação do direito, tanto menos o *local* onde alguém é recluso, que caracteriza (ou descaracteriza) a privação da liberdade, mas o efeito de imobilização corporal que é imposto. Sem dúvida que o confinamento em contexto pandémico (e a medida de detenção aplicada a Guzzardi) possuem menor grau de intrusão nesses campos da tutela jurídico-constitucional por não interferirem com esses espaços de autodeterminação (ou interferirem em menor grau), mas, no que tange a imobilidade física da pessoa, não se divisam diferenças substanciais que permitissem distinguir a reclusão por isolamento domiciliário, de um lado e, de outro, a prisão, a detenção policial ou a obrigação de permanência em habitação enquanto medida jurídico-penal. Assim e em face de todo o exposto, concluímos que a norma do artigo 25.º, n.º 1, do RARes.CM n.º 45-C/2021 de 30.04 terá de ser qualificada como uma *medida privativa da liberdade ambulatoria* consagrada no artigo 27.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, devendo ser avaliada a sua compaginação para com a Lei Fundamental nesses termos.

(...)

Somos, portanto, conduzidos à conclusão de que estamos perante uma privação do direito à liberdade que o elenco fechado constante do artigo 27.º, n.ºs 2 e 3 da

Constituição da República não autoriza, impondo o juízo de inconstitucionalidade da norma sindicada”.

(...)

A título de exemplos infraconstitucionais de aplicação deste mesmo princípio, veja-se que, no caso de internamento compulsivo de portadores de anomalia psíquica que representem perigo para a ordem pública, se impõe a comunicação imediata a juiz, para avaliação da manutenção ou revogação da providência privativa da liberdade (cfr. artigos 25.º, n.º 1 e 26.º, ambos da Lei n.º 36/98 de 24.07). Talvez mais ilustrativo, mesmo em *estado de emergência* (artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa), o artigo 2.º, al. a) da Lei n.º 44/86 de 30.09 impõe que as privações da liberdade (detenção ou fixação de residência) sejam comunicadas a juiz de instrução no prazo máximo de 24 horas. Para além de se garantir também ao particular o recurso a *habeas corpus* como remédio jurídico contra abusos, daqui resulta que a situação de imobilidade do indivíduo afetado pela medida cessará quando, através da intervenção jurisdicional, o magistrado conclua *ex officio* que a privação da liberdade foi efetuada fora das condicionantes legais do respetivo estatuto.

Nos antípodas, o artigo 3.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 3 do RARes.CM n.º 157/2021 de 27.11, sem o benefício da cobertura proporcionada por estado de exceção e em absoluta oposição ao comando constitucional, admite que o confinamento seja determinado por mera decisão administrativa ou adotada por profissionais de saúde, em qualquer caso sem assegurar controlo judicial da situação de reclusão subsequente e temporalmente conexo com a aplicação da medida e sem sequer prever especificamente a sua admissibilidade.

A violação do espaço de reserva jurisdicional às medidas privativas da liberdade imposto pelo artigo 27.º, n.ºs 1 a 3 da Constituição da República Portuguesa, como já se disse e está bom de ver, reclama também pela inconstitucionalidade material da disposição sob sindicância” (destaques nossos).

É de se salientar que o TC entendeu não ser possível, fora do estado de exceção constitucional, a restrição do direito à liberdade por Resolução do Conselho de Ministro, por violar o espaço material sujeito a reserva legislativa da AR, tendo em vista a norma do artigo 165.º, n.º 1 da CRP que estabelece um elenco de matérias sujeitas a reserva relativa da AR, na qual se inclui, na alínea b), a disciplina referente a direitos, liberdades e garantias (artigos 24.º a 57.º da Constituição da República Portuguesa, Título II). Também sustentou que os artigos 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, as normas da LBPC e da LSVSP, não conferiam cobertura legal ao Governo, visto que, em síntese, são essencialmente normas de competência e não fazem menção à privação de liberdade e não tratam diretamente sobre a matéria. Exemplificativamente, vejamos um trecho do Acórdão do TC n.º 464/22,

de 24 de junho de 2022, Processo n.º 638/21, também com relatoria do Conselheiro António José da Ascensão Ramos:

“Significa isto que, com ressalva dos casos de autorização parlamentar ao governo (artigos 161.º, alínea d) e 166.º, n.º 3, ambos da Constituição da República), apenas a Assembleia da República pode definir quadros legais que importem restrições ao direito à liberdade ou condicionantes ao seu exercício, resultando ferido de inconstitucionalidade orgânica o diploma que abrogue esta regra essencial de repartição da competência legislativa entre órgãos constitucionais.

Como vimos acima, o artigo 25.º, n.ºs 1 e 4, do RARes.CM n.º 45-C/2021 de 30.04, ao estabelecer um regime obrigatório de reclusão em habitação (confinamento), constitui uma ingerência muito importante no espectro de tutela do direito à liberdade, o que impõe a conclusão que o governo, através de uma resolução do conselho de ministros e fora do seu âmbito de competência legislativa próprio (artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa), produziu um diploma em matéria reservada à Assembleia da República, rompendo com o estatuto constitucional neste âmbito, tal como se entendeu na decisão recorrida.

Esta questão foi já objeto de apreciação pelo Tribunal Constitucional em várias ocasiões, tendo-se concluído reiteradamente por vício de inconstitucionalidade orgânica de normas introduzidas no ordenamento por Resolução do Conselho de Ministros que estabeleceram obrigações de confinamento congêneres à da norma sob sindicância (v. acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 424/2020, 687/2020, 729/2020, 769/2020 e 173/2021, 88/2022, 89/2022 e 90/2022).

Tribunal Constitucional, reunido em plenário no âmbito de processo de fiscalização concreta tendo por objeto o n.º 1, alínea b), e n.º 2, do artigo 3.º, da Resolução de Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, também estatutivo de uma obrigação de confinamento no contexto da pandemia COVID, repetiu o juízo de inconstitucionalidade orgânica em consonância com o exposto, bem como sinalizou vício de natureza formal, por o ato que suporta a norma não revestir a forma de Lei ou de Decreto-Lei autorizado, de que também dependeria a respetiva conformidade constitucional (cfr. artigos 165.º, n.º 1, alínea b) e 161.º, alínea c) e artigos 198.º, n.º 1, alínea b), 161.º, n.º 1, alínea d) e 165.º, n.º 1, alínea b), todos da Constituição da República Portuguesa)” (destaques nossos).

A relevância da discussão suscitada em torno do direito à liberdade consagrado no supracitado artigo 27.º da CRP, levou a alterações no quadro normativo do estado de exceção vivenciado no segundo período, a nosso ver acertadamente, pois que a partir de novembro de 2020 passou a constar dos decretos de emergência a suspensão parcial do exercício do direito à liberdade ao lado do direito de deslocação.

Por fim, impende salientar outro aspeto abordado por Jorge Reis Novais que foi a adoção pelo Governo de decreto simples para regulamentar as suspensões do exercício de direitos fundamentais

delimitados pelo Presidente. A crítica nesse sentido é de que haveria uma inconstitucionalidade formal, dado que o Governo só poderia restringir direitos através de ato legislativo e não por decreto simples. O PR ao deixar para o Governo os comandos normativos que deveriam ser observados no estado de exceção constitucional, mesmo que dentro dos limites fixados no decreto presidencial, a atuação do Governo seria primária, “própria da função político-legislativa, exactamente da mesma forma e com a mesma natureza com que o legislador o faz quando aprova leis restritivas expressamente autorizadas pela Constituição”<sup>275</sup>.

Sobre essa temática, o TC também se pronunciou no Acórdão do TC n.º 87/2022, de 1 de fevereiro de 2022, Processo n.º 1123/2020, na direção primeira de que há uma ausência legal da forma a ser adotada pelo Governo na execução do estado de emergência, em face do silêncio no artigo 17.º do RESEE e no artigo 19.º, n.º 8 da CRP e por esse motivo, poderia o Governo adotar a forma de decreto para regulamentar e executar o estado de emergência. E segundo, desde que o conteúdo da norma sindicada não extravase o escopo executivo e regulamentar das competências do Governo, não se está diante de uma função político-legislativa.

Ao que se percebe, em que pese as controvérsias apresentadas em relação a afetação dos direitos fundamentais no âmbito do estado de emergência, demasiados foram os argumentos a favor da conformidade constitucional dos decretos de emergência editados no contexto da pandemia da Covid-19, ao passo que o mesmo não ocorreu em relação aos atos praticados ao abrigo dos estados administrativos de calamidade, contingência e alerta, como se pôde verificar nas decisões do TC acima colacionadas.

Com efeito, corroboramos com as críticas apontadas por Jorge Reis Novais, principalmente quanto ao tema relacionado a falta de suspensão do exercício do direito à liberdade, no primeiro período do estado de emergência adotado em Portugal, porque tratar-se-ia efetivamente de uma afetação ao direito à liberdade pessoal.

### **3. Decisões do Tribunal Constitucional Português sobre o estado de emergência constitucional**

Inicialmente, cumpre esclarecer que por questões de delimitação da matéria foram coletadas decisões do TC que tinham por objeto direitos afetados no período em que vigoraram os estados de emergência constitucional, bem como tendo como marco temporal as decisões proferidas até meados de julho de 2022. Logo, não será abordado no presente estudo as decisões que versam sobre matéria

---

<sup>275</sup>NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Fundamentais e Inconstitucionalidade Em Situação de Crise: a Propósito Da Epidemia COVID-19*, op. cit., p. 115.

afeta aquando esteve presente o “estado de emergência administrativo”, mesmo porque sobre essa temática merece haver um estudo aprofundado, pelo que concentram, nos tribunais e na academia, maiores discussões jurídicas.

No que se refere às medidas adotadas na vigência do estado de emergência, uma grande parte das decisões proferidas no TC tiveram por objeto normas relacionadas ao crime de desobediência.

Tanto assim que de saída citemos os Acórdãos n.ºs 380/21 e 381/21 e 435/21<sup>276</sup>, da 2.ª Secção, cujo relator fora o Conselheiro Fernando Ventura, os quais tratavam de recursos às decisões judiciais *a quo* que ao apreciarem a conformidade constitucional das normas emergenciais previstas nos decretos regulamentadores expedidos pelo Governo, no exercício da função executória no estado de emergência, dispunham sobre o crime de desobediência agravado, tendo sido essas normas desaplicadas, face às suas inconstitucionalidades orgânica e formal, em vista do disposto nos artigos 165.º n.º 1 alínea c) e 29.º, n.º 1 da CRP. No entanto, o TC, nos aludidos Acórdãos, não se manifestou quanto às inconstitucionalidades apontadas, pois nos casos trazidos à baila, havia fundamentos alternativos que justificavam a manutenção da decisão recorrida, pelo que os recursos interpostos não se revestiam de utilidade, sendo imperioso o seu não conhecimento. Por todos, Acórdão n.º 435/2021, 22 de junho de 2021, Processo n.º 938/2020:

“Como repetidamente afirmado pelo Tribunal, os recursos de constitucionalidade, em sede de fiscalização concreta, têm um carácter *instrumental*, estando adstritos, nos termos do n.º 2 do artigo 80.º da LTC, em caso de procedência, a determinar a reforma da decisão recorrida em conformidade com o julgamento da questão jurídico-constitucional. Então, quando a decisão recorrida se encontra suficientemente sustentada por uma fundamentação alternativa, decai a utilidade da apreciação do recurso, pois sempre se manterá o tribunal recorrido habilitado a manter o decidido” (grifos no original).

O mesmo não ocorreu com os demais Acórdãos nos quais as questões de constitucionalidade das normas emergenciais foram enfrentadas.

É de se destacar a matéria concernente ao agravamento da pena do crime de desobediência em um terço, em seu limite mínimo e máximo, que tem suscitado divergência no TC quanto a conformidade constitucional de norma regulamentadora editada pelo Governo nesse sentido, na execução do estado de emergência.

---

<sup>276</sup>Acórdãos do Tribunal Constitucional: n.º 380/21, de 27 de maio de 2021, Processo n.º 376/2020, n.º 381/21, de 27 de maio de 2021, Processo n.º 398/2020 e n.º 435/21, 22 de junho de 2021, Processo n.º 938/2020.

No Acórdão do TC n.º 352/21, de 27 de maio de 2021, Processo n.º 397/2020, da 3.ª Secção, sob a relatoria do Conselheiro Gonçalo de Almeida Ribeiro, que se tratava de violação ao recolhimento domiciliário, a norma sindicada é o n.º 6 do artigo 43.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, que agravava a pena do crime de desobediência previsto na lei penal 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 (LBPC). O argumento fincava-se no fato de que o Governo teria invadido a reserva de lei parlamentar, uma vez que a definição das penas é de competência da AR, na forma do artigo 165.º, n.º 1, alínea c) da CRP, salvo autorização legislativa.

O Relator, ao utilizar a questão fundamental apresentada pelo Ministério Público, a de saber se “*poderia o Governo ter legislado sobre a referida matéria sem ofender a Constituição, atento o contexto jurídico-constitucional conformado pelo Decreto do Presidente da República n.º 17- A/2020, de 2 de abril, que declarou o estado de emergência*”<sup>277</sup> (grifos no original), abordou “duas implicações perturbadoras”.

Em relação a primeira, tem-se que a LBPC prevê em seu artigo 6.º, n.º 4, o agravamento da lei penal em um terço nos casos de desobediência e resistência a ordens legítimas emanadas pelas autoridades competentes, quando praticadas nas situações de alerta, contingência ou calamidade. De outro lado, o RESEE, no artigo 7.º não dispõe de nenhum agravamento especial nos casos de exceção constitucional. A pensar assim, “dificilmente se pode sustentar, sem se incorrer numa ostensiva contradição axiológica, a punição mais severa da desobediência a ordens administrativas orientadas a garantir a legalidade normal do que aquelas que se destinam a garantir uma legalidade excecional que, por circunstâncias e finalidades constitucionalmente reconhecidas, justifica sacrifícios extraordinários”<sup>278</sup>.

No que concerne a segunda, a interpretação do artigo 19.º, n.º 7 da CRP e a norma corresponde no RESEE, no sentido de que o Governo não pode legislar em matéria de reserva de lei parlamentar, referir-se-á competência legislativa normal. Porém, no caso tratar-se-ia de uma competência normativa excecional. Nas palavras do relator, “a execução de uma declaração que suspende o exercício de direitos e confere «às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional» (n.º 8 do artigo 19.º) implica necessariamente amplos poderes em matéria de direitos, liberdades e garantias, domínio por excelência da reserva de lei parlamentar [alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição]. De resto, toda a experiência histórica de estados de exceção documenta o *largo alcance* do poder de emergência atribuído

---

<sup>277</sup>Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 352/21, de 27 de maio de 2021, Processo n.º 397/2020.

<sup>278</sup>Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 352/21, *op.cit.*



ao executivo, de todo incompatível com uma interpretação tão adstringente do n.º 7 do artigo 19.º da Constituição”<sup>279</sup> (grifos no original).

Após fazer o enquadramento do regime jurídico do estado de exceção no ordenamento jurídico português, o relator responde à pergunta central, objeto do recurso de constitucionalidade, qual seja de que é possível o Governo decretar normas em matéria de crime e pena, visto que essa competência decorre diretamente do artigo 19.º, n.º 8 da CRP. Nesse sentido, vale trazer a lume trechos de sua fundamentação:

“O Governo não carece de autorização da Assembleia da República ou do Presidente da República para decretar as normas que entender necessárias em matérias que integram a reserva de lei parlamentar: 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 estabelecer normas de conduta incompatíveis com exercício regular das liberdades fundamentais abrangidas pelo decreto presidencial – como ocorre com a imposição de um dever geral de recolhimento domiciliário –, como tomar providências em matéria de crimes e penas *estritamente relacionadas* com a sua função de defesa da ordem constitucional. Com efeito, verifica-se uma *simbiose funcional* entre a competência para decretar normas *primárias* de conduta e normas *secundárias* que sancionam, se necessário sob a forma penal, a violação daquelas; trata-se de duas faces da mesma moeda, o exercício de um poder de emergência constitucional.

(...)

Não se trata 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 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).

(...)

Ao regular e limitar os termos da sua suspensão parcial, integrando o estado de exceção no seu sistema de valores, a ordem constitucional procura *domesticar o poder de emergência*, recusando os extremos da ditadura comissarial e da negação da necessidade. Daí a competência do Governo para – nas circunstâncias, para as finalidades e nos limites previstos no artigo 19.º da Constituição – decretar normas em matéria normalmente sujeita a reserva de lei parlamentar; o executivo opera, neste quadro constitucional especialíssimo, como um legislador extraordinário *ex ratione necessitatis*. Ora, o agravamento em um terço dos limites mínimo e máximo do crime de desobediência a ordens legítimas das autoridades incumbidas de garantir o cumprimento do dever geral de recolhimento domiciliário, estabelecido no n.º 6 do artigo 43.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, situa-se nesse âmbito de *competência extraordinária*” (grifos no original e destaque nosso).

---

<sup>279</sup>Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 352/21, *op.cit.*

Por conseguinte, decidiu o TC em conhecer do recurso de constitucionalidade e reformar a sentença *a quo* ao julgar não inconstitucional a norma do n.º 6 do artigo 43.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril.

Porém, a decisão não foi unânime, pois vencidos os votos das Conselheiras Joana Fernandes Costa e Maria José Rangel de Mesquita, que entenderam ser organicamente inconstitucional a respetiva norma. Para a primeira, porque o artigo 7.º do RESEE “procede a uma *delimitação negativa* da competência normativa do Governo no âmbito do exercício dos seus poderes de emergência, precludindo dessa forma a possibilidade de agravamento da moldura penal através do decreto de execução da declaração do estado de emergência”<sup>280</sup>. Para a segunda, o artigo 19.º, n.º 8 da CRP não autoriza o Governo a legislar extraordinariamente, tendo em vista o limite consagrado no n.º 7 do mesmo artigo, no que concerne as regras de competência da AR previstas no artigo 165.º, n.º 1 da CRP que deve ser observado mesmo em situação de anormalidade constitucional.

O Acórdão n.º 193/22, de 17 de março de 2022, Processo n.º 325/21, da 3.º Secção, cujo relator é o Concelheiro Lino Rodrigues Ribeiro e o objeto é a norma prevista nas alíneas c) e d) do n.º 1 e n.º 6 do artigo 43.º do Decreto n.º 2-B/2020, que embora seja feita esta referência, tratar-se-ia sobre o agravamento da pena em um terço para os casos de violação das disposições do decreto governamental de execução do estado de emergência. Posto isto, seguiu a mesma linha de pensamento constante no Acórdão n.º 352/21 (acima exposto), limitando-se a reproduzir *ipsis litteris* o referido Acórdão como fundamentação para julgar não inconstitucional as mencionadas normas sindicadas.

E da mesma forma, com votos vencidos dos Conselheiros Afonso Patrão, considerou que “a atribuição de poderes ao Governo está negativamente delimitada, «não podendo nomeadamente afetar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania» (n.º 7 do artigo 19.º da Constituição). Fora do âmbito afetado pela suspensão de direitos, mantém-se intacto o sistema constitucional de repartição de competências — designadamente a competência a que se refere a alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º, garantindo o princípio do *nullum crimen sine lege praevia*”<sup>281</sup> (grifos no original). E, novamente, a Conselheira Joana Fernandes Costa que manteve o mesmo voto exarado no Acórdão n.º 352/21.

O Acórdão n.º 477/22, de 5 de julho de 2022, Processo n.º 194/2021, da 1.ª Secção, do Relator Conselheiro José João Abrantes, possui o mesmo objeto, qual seja, a apreciação da

---

<sup>280</sup>Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 352/21, *op.cit.*

<sup>281</sup>Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 193/22, de 17 de março de 2022, Processo n.º 325/21.

constitucionalidade da norma contida no artigo 43.º, n.º 1, alíneas c) e d), e n.º 6 do Decreto 2-B/2020, de 2 de abril e apesar da sentença recorrida fazer menção a respetiva norma, o juízo de constitucionalidade recai exclusivamente sobre o agravamento da pena, sediada no n.º 6 do artigo 43.º daquele diploma legal.

Diversamente dos acórdãos anteriores, a tese vencida foi no sentido de julgar inconstitucional a norma constante do n.º 6 do artigo 43.º do Decreto n.º 2- B/2020, de 2 de abril.

Começa o relator por fazer uma digressão sobre o contexto que se insere o estado de exceção no ordenamento português, e assim como o relator do Acórdão n.º 352/21, delimita a questão central do caso em julgamento em saber se “o Governo invadiu a esfera de competência relativa da Assembleia da República, ao estabelecer, em sede de decreto de execução de estado de emergência, um agravamento da moldura penal do crime de desobediência, cometido pelo não acatamento de ordens legítimas relativas a regras e a deveres de condutas previstos nesse diploma (artigo 165.º, n.º 1, alínea c) da CRP)”. E para responder a tal questão, analisa os n.ºs 7 e 8, do artigo 19.º da CRP, bem como seus correspondentes no RESEE.

Aborda, primeiramente, a separação das atividades de declaração (exercida pelo PR) e de execução (exercida pelo Governo), expondo o entendimento consagrado nos Acórdãos do TC n.ºs 921/21, de 9 de dezembro de 2021, Processo n.º 984/2020 e 87/22 (anteriormente referenciado):

“O tópico da inter-relação dicotómica entre declaração e execução, no estado de emergência, foi aflorado na fundamentação, entre outros, dos Acórdãos n.º 921/2021 e 87/2022, desta Secção, da qual resulta um juízo de conformidade constitucional sempre que se reconheça ao decreto presidencial, em continuum com a resolução da Assembleia da República que autoriza a declaração do estado de emergência, uma função primária de enquadramento dentro da qual é permitido ao Governo, e às demais autoridades, exercer a sua competência administrativa. A leitura que nesses arestos é feita dos limites inscritos no n.º 7 do artigo 19.º da CRP, e implicitamente do n.º 2 do artigo 2.º do REESE, pressupõe uma unidade de sentido sustentada na continuidade normativa entre autorização parlamentar, a declaração do estado de exceção pelo Presidente da República e a sua execução pelo Governo. (...)

A presente construção, que, perfilhada por jurisprudência desta Secção, tributa ao decreto presidencial uma função delimitadora da competência executiva do Governo, a qual deverá circunscrever-se, por isso, dentro da disciplina e do âmbito ali delineados no tocante à suspensão de cada direito fundamental. Deste modo, postula-se a verificação de uma continuidade normativa entre a disciplina consagrada na declaração do estado de emergência e a regulação emitida pelo Governo, no exercício da execução do estado de emergência” (destaque nossos).

Reconhece que a atuação executiva do Governo é configurada e limitada pelo que dispõe a declaração do estado de emergência. Portanto, só poderá atuar dentro dos parâmetros permitidos pela declaração emergencial constante do decreto presidencial. Merece trazer à baila os importantes argumentos apresentados pelo Relator:

“Na linha desta jurisprudência, e replicando-a no caso de que nos ocupamos, afigura-se de capital relevância a circunstância de o Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, apenas prever 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*, retomando *ipsis verbis* a previsão contante do artigo 5.º da Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020, de 2 abril.

Isto significa que no decreto presidencial apenas se autoriza a cominação *com crime de desobediência nos termos da lei* ao não acatamento ou resistência dirigida às ordens que viessem a ser consagradas e legitimadas num ato de execução da declaração do estado de emergência, omitindo-se qualquer referência à punição de tais condutas com uma moldura penal abstrata mais grave do que a prevista para esse tipo de ilícito, no Código Penal (*cf.* artigo 348.º, n.º 1). Com efeito, a expressão *nos termos da lei* remete qualquer intérprete para o regime previsto no Código Penal, em particular para o crime de desobediência simples, previsto e punido com a pena estatuída no n.º 1 do artigo 348.º do Código Penal, a saber, com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias. Isso mesmo resulta igualmente da previsão do artigo 7.º do RESEE: «[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».

Em face disto, não se nos oferece dúvidas de que o n.º 6 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 2-B/2020 ao prever que *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*, se reconduz a um ato normativo do Governo, praticado no âmbito das suas competências de execução do estado de emergência, carecido da necessária e expressa habilitação legal para esse efeito.

Na verdade, não encontramos na disciplina consagrada no decreto presidencial qualquer norma que autorize e legitime a intervenção do Governo em matéria de penas, muito menos no sentido do agravamento da moldura penal abstrata do crime de desobediência. Aliás, atento o n.º 7 do artigo 19.º da CRP, nem tal seria legítimo. Acresce que a remissão para a Lei de Bases da Proteção Civil preconizada em tal decreto é manifestamente desapropriada como habilitante de tal intervenção, por via de remissão legal, na medida em que nos movemos no quadro do estado de exceção constitucional, com uma regulação própria, como acima se salientou” (grifos no original e destaque nosso).

Dessa forma, as competências e poderes atribuídos a AR e ao Governo mantêm-se iguais, tanto na normalidade constitucional como na exceção constitucional, e, portanto, não se pode inferir que haja uma autorização decorrente do n.º 8, do artigo 19.º habilitante de uma competência legislativa extraordinária ao Governo.

Por fim, concluiu na direção de julgar inconstitucional a norma do n.º 6 do artigo 43.º do Decreto n.º 2- B/2020, de 2 de abril, e por isso, não dar provimento ao recurso. *In verbis*:

“A argumentação acabada de expor leva-nos a concluir o seguinte:

- i) O artigo 5.º do Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020 apenas adverte que os autores de condutas de resistência contra as autoridades que executam o estado de emergência incorrem no crime de desobediência, nos termos da lei, remetendo para as normas vigentes previstas no Código Penal;
- ii) Dado que o Governo não se encontrava autorizado a legislar sobre crimes e penas e a declaração de emergência não afeta as regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania, por imposição expressa do n.º 7 do artigo 19.º da CRP, **é inevitável concluir que o n.º 6 do artigo 43.º do Decreto n.º 2-B/2020, se encontra ferido de inconstitucionalidade orgânica, por violação da reserva relativa de competência da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP)** (grifos no original).

Vencido o Conselheiro João Pedro Caupers, que manteve voto em conformidade com a posição defendida no Acórdão n.º 352/21.

Perfilhamos do entendimento esposado no Acórdão n.º 477/22, não obstante concordar com o Conselheiro Gonçalo de Almeida Ribeiro no que tange ao estado de exceção constitucional consistir num acúmulo de poderes no executivo, próprio do caráter emergencial e por ser esse o órgão de soberania que melhor poderá atuar num contexto de urgência, tendo por limite sempre o princípio da proporcionalidade em sentido amplo, ao adotar as providências e medidas que julgar necessárias e adequadas ao retorno da normalidade o mais rápido possível, deverá fazê-lo dentro dos limites impostos na decretação do estado de exceção. No caso, toda atuação governamental estar-se-ia adstrita ao âmbito e conteúdo da declaração do estado de emergência.

No que tange às demais questões relacionadas ao crime de desobediência, o Acórdão n.º 868/21, de 10 novembro de 2021, Processo n.º 937/2020, da 3ª Secção, também de relatoria do Conselheiro Gonçalo de Almeida Ribeiro, cujo o objeto do recurso de constitucionalidade fundou-se nas normas dos artigos 9.º e 32.º, n.º 1, alínea b) do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março. Argumentou-se na decisão recorrida que a mesma constituiria uma nova cominação legal ao crime de desobediência, pelo que foi rechaçado pelo TC, sob a seguinte alegação:

“É certo que, para o preenchimento do tipo incriminador constante da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 348.º do Código Penal, para além de uma disposição legal cominadora – como é o artigo 7.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro –, é necessário que se verifique a desobediência a «ordem ou a mandado legítimos», os quais geralmente pressupõem, quer uma norma de conduta («um dever»), como a que consta do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, quer uma norma de competência («um poder»), como a que resulta da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 32.º do mesmo diploma. Mas tais normas, como é bom de ver, não definem de modo algum um *crime novo*, antes constituem os pressupostos legais da ordem ou mandado legítimos cuja emissão constitui condição necessária da conduta de desobediência sobre a qual incide a incriminação nos termos gerais; o seu alcance traduz-se no alargamento do universo de situações em que as forças e serviços de segurança estão legitimados a emitir ordens. O *facto punível* permanece inalterado: a desobediência a ordem legítima” (grifos no original e destaque nosso).

Portanto, afirmou o TC, sem votos vencidos, que as referidas normas não são afetas a reserva de lei parlamentar nos termos da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, não sendo inconstitucionais, devendo ser reconhecido o recurso e determinada a reforma da sentença recorrida.

No Acórdão n.º 921/21, de 9 de dezembro de 2021, Processo n.º 984/2020, da 1.ª Secção, da lavra do Conselheiro José António Teles Pereira, foi analisado a inconstitucionalidade 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, que dispõe sobre o crime de desobediência pelo não cumprimento do confinamento obrigatório domiciliário determinado pela autoridade de saúde competente. A decisão *a quo* entendeu que a respetiva norma decretada pelo Governo inovou no sentido de criar um novo ilícito criminal, qual seja, a violação do confinamento obrigatório como crime de desobediência. E assim teria ferido a reserva relativa legislativa prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea *a)* e *c)* da CRP.

Entendeu o Relator que a interpretação do artigo 7.º, do RESEE, no que se refere à execução do estado de exceção, é no sentido de abranger as normas governamentais regulamentadoras da declaração do estado de emergência (no presente caso), visto que a execução do estado de emergência recai sobretudo ao poder executivo, que na ordem constitucional portuguesa, cabe ao Governo. Sendo assim, não se estaria a criar um novo tipo penal, e com isso, não há que se falar em violação da competência da AR para legislar sobre a matéria. Nestes termos:

“Resulta do exposto que, ao contrário do que se afirma na decisão recorrida, não se prefiguram razões válidas para afirmar que o artigo 3.º, n.º 1, alínea *b)*, e n.º 2, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, *inova*, ao estabelecer a prática de um crime de desobediência como consequência da violação da obrigação de confinamento na

residência. Os elementos que, para a decisão recorrida, seriam inovadores – decorrentes da determinação do confinamento obrigatório no respetivo domicílio pela autoridade de saúde enquanto pressuposto da prática do crime desobediência – estão contidos na previsão genérica do artigo 7.º do RESEE, ela própria por natureza dependente da concretização em ato normativo posterior que, no caso da norma sub judice, se contém no perímetro de circunstâncias determinável a partir dessa previsão.

Não se tratando da *criação* de um novo tipo legal, perde relevância o argumento assente na circunstância de o Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, ter sido aprovado ao abrigo da competência prevista na alínea *g*) do artigo 199.º da Constituição (cfr., a este propósito, André Lamas Leite, ob. cit., pp. 188/189)” (grifos no original e destaque nosso).

Acompanhado pelos demais pares, julgou-se a constitucionalidade das normas dispostas no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2 do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, remetendo ao Juízo *a quo* para reformar a decisão recorrida.

Na esteira das decisões proferidas pelo TC relacionadas ao estado de emergência em que Portugal esteve submetido, citem-se quatro Acórdãos que tiveram por objeto normas consagradas na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, notadamente seu artigo 7.º, lei esta constante da legislação de emergência, de cariz temporário, aprovada pela AR, em resposta à crise pandémica da Covid-19.

Nos Acórdãos n.º 500/21, de 9 de junho de 2021, Processo n.º 353/2021, da 3.ª Secção, Relatora Conselheira Joana Fernandes Costa, n.º 660/21, de 29 de julho de 2021, Processo n.º 367/2021 e n.º 798/21, de 21 de outubro de 2021, Processo n.º 164/2021, da 1.ª Secção, Relatores Conselheiros José João Abrantes e José António Teles Pereira, respetivamente, a norma sindicada é a prevista no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que suspendeu os “prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos”, inclusive sob os prazos máximos imperativos, enquanto durar a situação de emergência. Em suma, entendeu o TC nas referidas decisões julgar constitucional as citadas normas, pois por ser uma medida de natureza transitória, aplicável somente enquanto persistisse o condicionamento do judiciário, não viola o princípio da proibição da aplicação retroativa da lei criminal *in pejus*, disposto no artigo 29.º da CRP. A norma objeto dos recursos não visava compensar a inércia do Estado, mas antes proteger os direitos fundamentais da vida e da saúde da população portuguesa, logo, dos próprios litigantes.

O quarto, Acórdão n.º 738/21, de 22 de setembro de 2021, Processo n.º 307/2021, da 1ª Secção, Relator Conselheiro José António Teles Pereira, dispõe sobre a norma contida no artigo 7.º, n.º 7 da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, alterado pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, segundo a qual trata da participação em atos processuais e procedimentais por meios telemáticos. *In casu*, decidiu o TC

no sentido de julgar não inconstitucional a norma indicada, pois não restou comprovado que a inquirição de testemunha através de meios de comunicação à distancia tenha implicado “uma desigualdade de posições no processo”, não sendo assim, “arbitrária, justificando-se com a prossecução de interesses legítimos de prossecução da justiça, constitucionalmente acolhidos”.

Por derradeiro, o importante Acórdão n.º 87/22, da 1.ª Secção, da lavra do Relator Conselheiro José João Abrantes. A norma objeto de apreciação consta do artigo 3.º, n.º 1, alínea b) do Decreto n.º 9/2020, de 21 de novembro, que trata a respeito do confinamento obrigatório aos cidadãos a quem as autoridades ou profissionais de saúde determinem sob vigilância ativa.

O Tribunal *a quo* concedeu o *habeas corpus* ao requerente ao considerar a inconstitucionalidade orgânica da norma mencionada por duas razões: (i) a violação da reserva de lei da AR [artigo 165.º, n.º 1, alínea b) da CRP]; e (ii) por revestir a forma de Decreto simples da Presidência do Conselho de Ministros. Indicou como fundamentos: no campo doutrinário, o estudo publicado por Jorge Reis Novais e no campo jurisprudencial, o Acórdão n.º 424/2020, da 1.ª Secção, do TC (ambos retro referenciados).

Primeiramente foi levantada uma questão prévia ao mérito do recurso de que haveria uma fundamentação alternativa à desaplicação da norma sindicada que conduziria ao mesmo resultado da decisão atacada. O que foi devidamente afastado pelo TC.

No mérito do juízo de constitucionalidade, observou o TC que o Decreto n.º 9/2020, de 21 de novembro, regulamenta a aplicação do estado de emergência declarado pelo PR pela via do Decreto do Presidente da República n.º 59-A/2020, de 20 de novembro, pelo que necessário se faz a distinção entre declaração e execução do estado de emergência. E passa a rebater os fundamentos sustentados na decisão *a quo* nos seguintes termos que se faz importante transcrevê-los:

“O modelo de organização do poder de emergência assenta numa separação entre o poder de declaração e o poder de execução, verificando-se uma verdadeira repartição e interdependência de competências, que requer a participação conjunta e conjugada dos órgãos de soberania com atribuições políticas. De um lado, a declaração do estado de emergência é da competência do Presidente da República – tratando-se de um ato próprio (artigo 134.º, alínea d), da CRP) –, mediante decreto presidencial, e depende da prévia autorização da Assembleia da República (artigos 138.º, n.º 1, 161.º, alínea l), e 179.º, n.º 3, alínea f), da CRP) e da prévia audição do Governo (artigos 138.º, n.º 1, e 197.º, alínea f), da CRP, e artigos 10.º a 16.º da LOESEE). Do outro, a respetiva execução é atribuída ao Governo, que deverá manter informado o Presidente da República e a Assembleia da República (artigo 19.º, n.º 8, da CRP, e artigo 17.º da LOESEE)” (grifos no original).  
(...)



Durante o primeiro período de vigência do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (...), ganhou eco a discussão doutrinária acerca da conformidade constitucional das medidas aprovadas pelo Governo, no âmbito dos respetivos poderes de execução do estado de emergência, que impunham obrigações de confinamento obrigatório a doentes e não doentes Covid19, de isolamento profilático, bem como de internamento hospitalar. No âmbito desse debate estava a resposta à questão de saber se a imposição de confinamento e de outras medidas buliam com o direito à liberdade individual, previsto no artigo 27.º, n.º 1, ou com o direito à deslocação, consagrado no artigo 44.º, ambos da CRP, assente, por um lado, (i) que o Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, não previa, no catálogo dos direitos fundamentais parcialmente suspensos, o direito à liberdade pessoal, limitando-se a suspender o direito de deslocação e de fixação em qualquer parte do território nacional (artigo 4.º, alínea a)); e, por outro, (ii) que a Assembleia da República não autorizou o Governo a suspender ou restringir esse direito fundamental (artigo 27.º da CRP), nos termos do artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP.

(...)

In casu, como decorre da fundamentação da decisão recorrida, o Tribunal a quo parte da conceção de que qualquer restrição ao direito à liberdade pessoal, mesmo na vigência de um quadro de exceção constitucional, dependeria da prévia autorização parlamentar concedida ao Governo para legislar sobre direitos, liberdades e garantias, por se tratar de matéria da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP). Em face disso, inexistindo tal autorização da Assembleia da República, o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Decreto n.º 9/2020, de 21 de novembro, seria desconforme com a Constituição, sofrendo de inconstitucionalidade orgânica, o que conduziu à consideração da situação de confinamento profilático da *Recorrente* como “detenção ilegal”. Para sustentar o seu juízo de inconstitucionalidade, o Tribunal a quo lançou mão, por um lado, da opinião de Jorge Reis Novais, plasmada no estudo acima identificado, e por outro, do Acórdão n.º 424/2020 da 1.ª Secção deste Tribunal.

(...)

Contudo, tais elementos, quer doutrinário, quer jurisprudencial, não depõem a favor da tese do Tribunal a quo, não constituindo elemento convocável, nos termos firmados na decisão recorrida, a favor da tese da inconstitucionalidade orgânica.

Muito embora o Acórdão n.º 424/2020 também tenha sido proferido no âmbito de uma providência de *habeas corpus*(...) o objeto daquele recurso respeitava a normas aprovadas por Resolução do Governo Regional dos Açores, que impunham o confinamento obrigatório, por 14 dias, aos passageiros que aterrassem nessa região autónoma, quando já não vigorava a declaração do estado de emergência, que cessou em 2/05/2020 (cfr. Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril), mas sim a situação de calamidade declarada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020.

(...) a discussão ali esgrimida em torno da competência para legislar acerca de matéria de direitos, liberdades e garantias, teve por premissa o facto de as normas objeto de recurso terem sido aprovadas em situação de “calamidade pública” e não durante a vigência do estado de emergência, isto é, durante um quadro que não detém qualquer relevância constitucional para efeitos de suspensão de direitos, liberdades e garantias, ao contrário do estado de exceção constitucional.

(...)

No que concerne à opinião de Jorge Reis Novais, documentada no estudo acima citado, importa reter que a mesma visou a apreciação jurídica de diplomas aprovados pelo Governo, como acima se referiu, durante o primeiro estado de emergência que vigorou no país, entre março e maio de 2020, no pressuposto de que o Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e subseqüentes renovações eram omissos quanto à suspensão do direito à liberdade individual, autorizando a suspensão do direito à deslocação.

É possível deslindar da tese construída por esse autor que, perante a ausência do direito à liberdade individual (artigo 27.º, n.º 1, da CRP) do catálogo de direitos fundamentais suspensos por via de decreto presidencial, até mesmo num quadro de estado de emergência, o Governo carecia de autorização parlamentar para regulamentar acerca de restrições a esse direito, designadamente, para aprovar medidas de confinamento ou isolamento de pessoas não doentes e medidas de internamento de doentes com Covid-19, concluindo que o executivo estava apenas habilitado a tal caso dispusesse de autorização da Assembleia da República, por se tratar de matéria de reserva relativa de competência legislativa desta (artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP).

(...)

Sucedem, porém, que o quadro normativo do estado de emergência declarado em novembro de 2020 acomodou alterações significativas face à legislação de emergência anteriormente vigente, não sendo rigorosamente enquadrável naquelas premissas. Na verdade, quer no Decreto do Presidente da República n.º 51-A/2020, de 6 de novembro, quer no subseqüente Decreto do Presidente da República n.º 59-A/2020, de 20 de novembro, passou a estar consagrada a suspensão parcial do direito à liberdade (artigo 27.º da CRP).

(...)

O Decreto da Presidência do Conselho de Ministros n.º 9/2020, de 21 de novembro, onde se sedia a norma objeto deste recurso, regulamentou o estado de emergência declarado/renovado por este último decreto presidencial, sendo certo que a circunstância de o direito à liberdade ter sido suspenso por via do decreto presidencial imprime uma variável distinta com conseqüências lógicas na forma como se perspetiva, do ponto de vista constitucional, a conjugação dos poderes e competências dos órgãos de soberania típicas do estado de emergência. Por conseguinte, é ao Presidente da República que compete a declaração do estado de emergência e a especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso durante a sua vigência — efeito material do estado de exceção constitucional -, o que implica um *corte* ou *recorte* do escopo normativo tutelado por essas garantias, *meramente* temporário, que vigorarão enquanto se mantiver o estado de emergência.

Com efeito, a norma inscrita na alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto n.º 9/2020, de 21 de novembro, que reproduz o teor da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 59-A/2020, inscreve-se no âmbito normativo da suspensão de direitos estabelecida pelo Presidente da República, e veio tão só clarificar que a determinação, quer do local alternativo para confinamento, quer do núcleo de cidadãos em vigilância ativa incumbe às autoridades de saúde e outros profissionais de saúde.

Neste enquadramento jurídico, não se descortina qualquer desconformidade com a Constituição, em particular com o artigo 19.º, n.º 7, na medida em que o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Decreto do Presidência do Conselho de Ministros n.º 9/2020, de 21 de novembro, se inscreve dentro dos limites delineados no sobredito decreto presidencial” (grifos no original e destaque nosso).

Das fundamentações expostas pelo TC infere-se que, no que tange ao confinamento obrigatório, estar-se-ia a afetar o direito à liberdade, nos termos do artigo 27.º da CRP e não o direito à deslocação, contido no artigo 44.º da CRP (neste aspecto, com razão Jorge Reis Novais). No entanto, o decreto presidencial ao suspender o respectivo direito, seria suficiente para permitir que o Governo regulamentasse o modo pelo qual seria executado a suspensão do exercício do direito à liberdade, visto que inserido no âmbito normativo do estado de exceção constitucional, não necessitaria de autorização da AR. Com isso não há vício de constitucionalidade na norma regulamentadora editada pelo Governo.

Com base nesse entendimento, podemos afirmar que o confinamento obrigatório só poderia ser imposto com a suspensão do exercício do direito à liberdade, fato que não ocorreu no primeiro período que vigorou o estado de emergência em Portugal, conforme reportado anteriormente. Entretanto, curiosamente, não encontramos quaisquer decisões no TC no sentido da inconstitucionalidade das normas editadas nesse primeiro período, notadamente em relação a este aspecto.

Em sequência, no tocante a inconstitucionalidade formal arguida na decisão *a quo*, na qual reconheceu que mesmo que se admitisse a suspensão do exercício do direito à liberdade no decreto de emergência como legitimador, o Governo deveria ter adotado a forma de decreto-lei para dispor sobre o mesmo e não decreto simples, recorrendo mais uma vez ao estudo de Jorge Reis Novais (diversas vezes citado). O TC assim se manifestou:

“Em primeira linha, importa destacar um argumento de ordem literal, que consiste na ausência de qualquer referência na lei a um requisito de lei formal. Com efeito, nem o artigo 19.º, n.º 8, da Constituição, nem o artigo 17.º da LOESEE preveem qual a forma dos atos a adotar pelo Governo no âmbito dos seus poderes de execução do estado de emergência. Uma vez que tal atribuição do Governo se dirige à execução administrativa do estado de emergência, e face ao silêncio da lei quanto à exigência de forma, será pacífico considerar que a resolução do Conselho da Ministros ou até um decreto aprovado pelo Governo corresponderão a formas de atos jurídico-públicos de emanção de medidas aprovadas pelo Governo no contexto em causa. Contudo, o cerne da questão centra-se a montante, em saber se a norma em causa detém conteúdo restritivo de direito fundamental sujeita a reserva de lei (artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, 112.º, n.º 1, da CRP), impondo-se, nesta esteira, averiguar do conteúdo da norma sindicada e aferir se o mesmo extravasa o escopo executivo e regulamentar das competências do Governo ou se insere, ao invés, na função político-legislativa. (...)

Como se constata da análise e conjugação dos elementos constitutivos de cada uma das normas inscritas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto n.º 9/2020, aqueles reproduzem o teor do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Decreto do Presidente da República n.º 59-A/2020, clarificando que a determinação quer de local alternativo para confinamento quer do núcleo de cidadãos em vigilância ativa incumbe às autoridades de saúde ou outros profissionais de saúde.

A norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto n.º 9/2020 apenas concretiza que a situação de vigilância ativa é definida pelas autoridades de saúde e outros profissionais. Tal densificação não introduz qualquer pressuposto material e original definidor do conteúdo da suspensão ao direito fundamental, nada acrescentando de materialmente inovatório à disciplina definida no decreto presidencial. Ou seja, não se deslinda dos pressupostos consagrados naquela norma uma incidência no regime da suspensão fixado pelo decreto presidencial, porque o âmbito primário desse regime não é atingido, i.e., o disposto no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Decreto n.º 9/2020 não incide na intensidade da medida ou no sentido da possibilidade de limitação ou privação da liberdade física já permitidas pelo Decreto do Presidente da República n.º 59-A/2020.

Relegar para as “autoridades competentes”, nomeadamente, para as autoridades de saúde, a seleção do núcleo de cidadãos que devem permanecer em vigilância ativa, para efeitos de determinação do respetivo confinamento, é apenas regulamentar e executar o teor da suspensão primária que consta do decreto presidencial, o que se circunscreve no âmbito dos poderes de execução conferido ao Governo em estado de emergência” (grifos no original e destaque nosso).

Nesta senda, ao considerar que não houve inovação material do conteúdo da suspensão do exercício do direito à liberdade, e sim apenas a sua concretização, o Governo agiu dentro dos limites dos seus poderes de execução, e assim sendo, não há também vício formal de inconstitucionalidade da dita norma.

À vista disso, a 1.ª Secção, sem votos discordantes, concedeu provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público e julgou não inconstitucional a norma inserida 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.

Foram apresentadas as principais decisões do TC — dentro do marco temporal acima referenciado — relacionadas ao estado de emergência instaurado em Portugal em decorrência da pandemia da Covid-19, as quais tiveram por objeto afetações dos direitos, liberdades e garantias fundamentais.

Todas as manifestações do TC ocorreram em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, tendo em vista que não fora requerido pelos órgãos de soberania — quem possui a competência para suscitar — o pronunciamento do TC em fiscalização abstrata de constitucionalidade dos diplomas editados durante a crise pandémica da Covid-19. Segundo o Presidente do TC, João

Caupers, o “Tribunal fez o que podia fazer. Resolveu todos os casos de fiscalização concreta que lhe foram colocados. Mas também acrescentaria uma coisa. É preciso compreender a situação em que nós estávamos. Era muito difícil durante os oito meses que durou o estado de emergência que os órgãos de soberania se ocupassem de como é que haviam no futuro de delinear um pedido de fiscalização abstrata”<sup>282</sup>.

É certo que as maiores divergências e questionamentos foram suscitados no âmbito da vigência da emergência administrativa, o que demonstra que Portugal acertou ao declarar o estado de exceção constitucional, pois somente sob o manto desse instrumento jurídico poderia se impor as medidas de urgência necessárias para enfrentar a crise sanitária causada pelo novo coronavírus SARS-Cov-2, em virtude de não haver uma legislação própria e adequada para lidar com uma crise de proporções gigantescas como a da pandemia da doença da Covid-19.

Cumprе salientar que mesmo que haja (ou houvesse) uma lei específica para emergências sanitárias, não seria despendendo recorrer ao estado de exceção constitucional, em função de certas afetações dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, por serem demasiadamente graves, só seriam possíveis ao abrigo do estado de exceção.

Como bem observou Vitalino Canas, “apesar da problematização da conformidade constitucional de algumas opções, a resposta normativa do estado à crise pandémica, globalmente considerada, foi eficaz, suscitou (até aqui) um amplo consenso institucional e político que reduziu substancialmente a litigância constitucional – em contraste com o período da crise da dívida soberana, onde a ausência de consenso político contribuiu decisivamente para sucessivas interpelações do juiz constitucional – e assentou no contributo permanente dos técnicos de saúde”<sup>283</sup>.

#### 4. Uma lei de emergência sanitária

Quando da primeira declaração do estado de emergência constitucional em Portugal, o PR nas fundamentações do Decreto n.º 14-A/2020, de 18 de março, deixou claro que para a adoção das medidas mais severas em resposta a calamidade pública originada pela nova doença da Covid-19 seria indispensável a declaração de um estado de exceção constitucional, tendo optado pelo estado de emergência, nos seguintes termos:

---

<sup>282</sup>RENASCENÇA, *Constitucional pronunciou-se 20 vezes sobre restrições aos direitos fundamentais durante a pandemia*, Marina Pimentel, 30 de junho de 2022, disponível em: <https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2022/06/30/constitucional-pronunciou-se-20-vezes-sobre-restricoes-aos-direitos-fundamentais-durante-a-pandemia/290261/>, [25.07.2022].

<sup>283</sup>CANAS, Vitalino, *O império da exceção: a inevitabilidade do autoritarismo em democracia?*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Ano LXI, 1, Número temático: Covid-19 e o Direito, Julho, 2020, p. 827, disponível em: <https://www.fd.ulisboa.pt/investigacao/producao-cientifica/revistas-cientificas/revista-da-fdul/numeros-issues/#1600783673032-2ead84bf-0998>, [05.02.2022].

“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” (destaque nosso).

Contudo, durante a crise sanitária da Covid-19 diversas medidas foram implementadas pelas autoridades competentes no decorrer do estado de emergência e fora dele, quando em vigor o denominado “estado administrativo de emergência”, albergado pela legislação ordinária preexistente, notadamente as LBS, LBPC e LBVS, muitas das quais suscitaram dúvidas quanto à conformidade constitucional.

Diante desse cenário, alguns constitucionalistas começaram a advogar a necessidade de uma lei específica para lidar com graves situações sanitárias, tendo em vista que a atual legislação portuguesa não fora pensada para pandemias como a que teve que enfrentar com a pandemia da Covid-19. Para o constitucionalista Paulo Otero, só seriam constitucionais as medidas restritivas implementadas pelo Governo, se se estivesse presente o estado de emergência, pois considera que a “situação de calamidade e em geral as situações previstas na lei da proteção civil estão pensadas para incêndios, terremotos, inundações, para tsunamis e não estão pensadas para situações de pandemia”<sup>284</sup>.

Na mesma toada, Vitalino Canas considera ser necessário uma nova Lei que supra a deficiência da legislação de emergência administrativa existente para promover restrições mais severas de circulação, por exemplo, sem a qual, as medidas governamentais seriam inconstitucionais<sup>285</sup>.

Em consonância, Catarina Botelho entende que há “total desadequação da nossa legislação ordinária para lidar com a pandemia. A Lei de Bases da Proteção da Saúde e a demais legislação de emergência não foram pensadas para situações deste tipo, nem lhe conseguem dar resposta” e defende a “aprovação de uma lei de emergência sanitária”, que em sua visão já deveria ter sido proposta<sup>286</sup>.

Na mesma corrente seguiu a Provedoria de Justiça<sup>287</sup>, ao declarar a necessidade de “uma lei que indique, em contexto de grave crise sanitária como a que estamos a viver, quais os quadros gerais

---

<sup>284</sup>TSF, *Constitucionalistas defendem uma lei de emergência sanitária*, Ana Sofia Freitas, 22 de outubro de 2020, disponível em: <https://www.tsf.pt/portugal/politica/constitucionalistas-defendem-uma-lei-de-emergencia-sanitaria-12952366.html>, [06.04.2021].

<sup>285</sup>PÚBLICO, *Constitucionalistas pedem uma lei de emergência sanitária com urgência*, Leonete Botelho, 29 de outubro de 2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/10/29/politica/noticia/constitucionalistas-pedem-lei-emergencia-sanitaria-urgencia-1937142>, [06.04.2021].

<sup>286</sup>BOTELHO, Catarina Santos, *Emergência preventiva, reativa, cirúrgica... reforçada, op. cit.*

<sup>287</sup>Nos termos do artigo 23.º, da CRP, a Provedoria de Justiça é um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República, tendo por missão receber as queixas dos cidadãos por ações ou omissões dos poderes públicos, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos

de atuação que podem vir a ser seguidos e de que modo é que eles podem vir a ser, depois, executados”<sup>288</sup>. Ao se debruçar sobre a temática, esclareceu que as leis existentes (anteriores a pandemia) são “insuficientes para sustentarem medidas de «confinamento»”, o que não significa que não poderá haver uma lei que venha a autorizar legitimamente tais medidas. E cita os exemplos de Itália, França e Alemanha que não fizeram uso de um estado de exceção para impor medidas restritivas de direitos, como o confinamento geral. Ao contrário do modelo português, fizeram alterações legislativas nos diplomas que já possuíam para adequar ao contexto pandémico<sup>289</sup>.

Para a Provedora, mesmo que o modelo português de estado de exceção seja mais abrangente que os citados países, pois admite a sua utilização fora dos casos de disrupção política, em sua origem também fora pensado para tal fim, tanto assim é que o prazo máximo de cada declaração/renovação é de 15 dias, na tentativa de se impedir o prolongamento da exceção, com a consequente suspensão dos direitos fundamentais, que propiciariam tendências autocráticas.

Contudo, adverte a Provedora, a “necessidade de restrição de direitos que decorre de um surto pandémico não obedece a esta lógica. Como o vírus ameaça a nossa saúde e não a «alma do Estado», em circunstâncias de pandemia os nossos comportamentos sociais têm que ser fortemente condicionados para impedir o crescimento dos contágios. É por isso, e só por isso, que o exercício destes direitos fica então temporariamente «suspenso» (o que quer que o termo queira dizer). Neste contexto, em que o condicionamento dos comportamentos sociais tem que durar o tempo que for sanitariamente exigido e não o tempo que for politicamente conveniente, a necessidade da tomada de decisões de curtíssima duração perde a lógica que o artigo 19.º, n.º 5 da Constituição inicialmente lhe tinha dado”<sup>290</sup>.

Prossegue a Provedora na defesa de ser possível impor medidas de confinamento e outras que sejam essenciais para o controlo de uma pandemia com base numa lei que defina os quadros gerais de atuação da ação pública. Para além das discussões conceituais de suspensão e restrição do exercício de

---

competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças. A função de Provedora de Justiça é exercida desde 2017 por Maria Lúcia Amaral, que está no seu segundo mandato. PROVIDOR DE JUSTIÇA, *A Provedora*, disponível em: <https://www.provedor-jus.pt/quem-somos/a-provedora/>, [27.08.2022].

<sup>288</sup>PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Estado de Direito: A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos*, op. cit. p.37.

<sup>289</sup>Nas palavras da Provedora Justiça: “Ao contrário do que à primeira vista possa pensar-se, em outros países europeus estas medidas têm sido tomadas sem que se tenha sentido a necessidade de recorrer a instrumentos similares àquele que consta do artigo 19.º da nossa Constituição. Em Itália, por exemplo, logo em março de 2020 se atualizou, por forma a adaptá-lo às exigências da pandemia, o *Codice della Protezione Civile*. Em França o mesmo aconteceu, relativamente ao *Code de Santé Publique*, ao qual foi, nessa mesma altura (março de 2020), acrescentado um novo capítulo intitulado *état d’urgence sanitaire*. Ao contrário do que o nome indica, este “estado de emergência” não é igual ao nosso. Não é uma medida de exceção constitucional. (...) O mesmo aconteceu na Alemanha, em que as leis previamente existentes nessa matéria [saúde pública], e que já antes da pandemia se encontravam codificadas num só ato, foram em março de 2020 atualizadas de modo a poderem valer para as medidas de confinamento que se anteviam necessárias. (...) Mas em todos esses países se verificou que as leis que garantiam a proteção civil, e que tinham sido escritas antes da pandemia, não chegavam para “cobrir” as exigências do combate à COVID-19. Por esse motivo foram elas atualizadas”. PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Estado de Direito: A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos*, op. cit., p. 38.

<sup>290</sup>PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Estado de Direito: A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos*, op. cit., p. 40.

direitos fundamentais, que não fariam grandes diferenças, pois na prática aproximam-se, a lei da AR contaria com os conhecimentos científicos e técnicos que a pandemia da Covid-19 proporcionou.

Neste sentido, do ponto de vista jurídico, pela experiência vivenciada tanto no “direito da emergência administrativa”, quanto no “direito da emergência constitucional”, “a reunião dos pilares que orientam esses dois instrumentos num novo, a aprovar em nova lei, teria o grande mérito de repor o equilíbrio. Ao longo de todo este ano fomos combatendo a pandemia através de decretos e de resoluções”<sup>291</sup>.

E assim, continua a Provedora, “entre o momento da regulação administrativa emitida pelo Governo e o momento da decisão política da maior gravidade tomada pelos decretos presidenciais há um elo que falta: o do momento legislativo, que é o próprio do Parlamento. Como, em Estado de direito democrático, é ao legislador parlamentar que cabe a definição do enquadramento legal que rege a atuação da Administração Pública, talvez o suprir desse elo que nos tem faltado contribuísse para repor o equilíbrio que o surgimento da pandemia tão abruptamente suspendeu”<sup>292</sup>.

Diante dessa conjuntura, o Governo, por meio do Despacho n.º 6668/2021, de 8 de julho, criou uma “comissão técnica para o estudo e elaboração de anteprojetos de revisão do quadro jurídico vigente em função da experiência vivida durante a pandemia da doença Covid-19”<sup>293</sup> e contou com a participação da Provedoria de Justiça e da Procuradoria-Geral da República.

Após amplo estudo realizado pela Comissão Técnica<sup>294</sup>, em 11 de maio de 2022, o Governo enviou o Anteprojeto de Lei de Proteção em Emergência de Saúde Pública (ALPESP) à Assembleia da República, aos Governos Regionais e às Associações Nacionais de Municípios e de Freguesias, bem como aos Conselhos e ordens profissionais da área da saúde<sup>295</sup>.

O ALPESP é composto por uma Nota Justificativa que merece alguma dedicação. Inicia com a exposição da discussão doutrinária e jurisprudencial em torno das medidas adotadas em resposta a pandemia da Covid-19, o que revelaria a importância, em um Estado de direito democrático, de se criar

---

<sup>291</sup>PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Estado de Direito: A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos*, op. cit., p. 42.

<sup>292</sup>PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Estado de Direito: A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos*, op. cit., p. 42.

<sup>293</sup>Despacho n.º 6668/2021, de 8 de julho.

<sup>294</sup>Despacho n.º 6668/2021, de 8 de julho: “2 - A Comissão Técnica tem a seguinte composição: a) Juiz conselheiro jubilado António Henriques Gaspar, que preside; b) Procurador-geral adjunto João Possante, em representação da Procuradora-Geral da República; c) Dr. Ravi Afonso Pereira, em representação da Provedoria de Justiça; d) Prof. Doutor Alexandre Abrantes, professor catedrático da Escola Nacional de Saúde Pública”.

<sup>295</sup>PORTUGAL, *Anteprojeto de Lei de Proteção em Emergência de Saúde Pública já entregue*, 11 de maio de 2022, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=governo-recebeu-anteprojeto-de-lei-de-protecao-em-emergencia-de-saude-publica>, [30.07.2022].



uma lei parlamentar legitimadora para as medidas de combate a graves crises sanitárias. Neste sentido, declara:

“Ao conceber o presente anteprojeto de uma lei de proteção em emergência de saúde pública, esta Comissão procurou ir ao encontro dessa exigência, propondo que se estabeleça logo ao nível legislativo o elenco e, na medida do possível e do razoável, a caracterização das medidas restritivas dos direitos e das liberdades, cuja adoção como instrumento de combate a uma emergência de saúde pública poderá, verificados determinados pressupostos que a lei também vem, na medida do possível, estabelecer, ser necessária. Ao fazê-lo, procurou-se ainda dotar as disposições legais de uma adequada densidade, pois em caso algum pode a declaração de uma emergência de saúde pública, mesmo na sua fase crítica, traduzir-se numa *carte blanche* para o poder executivo adotar quaisquer outras medidas que na lei não estejam expressamente previstas ou, pelo menos, nela não tenham fundamento. Entende esta Comissão que uma lei com tais características, uma vez aprovada em sede parlamentar, confere legitimidade democrática à possibilidade de adoção de medidas que consubstanciam uma intensa restrição aos direitos e às liberdades, assim evitando-se ativar o estado de exceção constitucional, com tudo o que isso implica.

No entanto, justamente devido à intensidade das restrições aos direitos e às liberdades que — sabemos-lo hoje pela experiência vivida durante a pandemia da doença Covid-19 — o combate a uma emergência de saúde pública pode implicar, o papel da Assembleia da República não se deve esgotar na aprovação de uma lei, por muito precisas e caracterizadas que possam ser as normas nela contidas. Num contexto de uma emergência de saúde pública, qualquer que seja a sua causa, é fundamental salvaguardar um ativo papel do parlamento durante todo o período em que for estritamente necessário a adoção de medidas intensamente restritivas dos direitos e das liberdades” (destaque nosso).

Pressupõe-se que a preocupação da Comissão Técnica foi a de garantir a possibilidade de afetação de direitos, liberdades e garantias fundamentais, por meio de lei legislativa, sem que com isso seja necessário recorrer a um estado de exceção constitucional. Também resta claro a intenção de conceder à AR um papel relevante num cenário de emergência pública, em razão de Portugal ter estado, num longo período da pandemia da Covid-19, sob o manto do “estado administrativo de emergência”, sem possibilidade jurídica de intervenção do outro órgão de soberania, nomeadamente a AR, o que contraria as orientações do Conselho da Europa, constantes do *Information Documents SG/Inf (2020)11*<sup>296</sup>.

---

<sup>296</sup>Referido no ALPESP, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, 7 de abril de 2020, disponível em: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>, [01.08.2022].

Sem adentrar profundamente na análise do ALPESP, que por óbvio ainda suscitará demasiadas discussões, podemos apontar alguns pontos mais importantes: (i) a intervenção parlamentar; (ii) a criação do Conselho Científico; (iii) a habilitação legal ao Governo para a adoção de medidas de restrição de direitos fundamentais; (iv) o amparo legal para as diferentes fases da emergência de saúde pública; (v) competência exclusiva do Governo da República para a declaração da fase crítica da emergência de saúde pública; e (vi) as sanções criadas.

A Comissão pretendeu dar uma maior legitimidade ao colocar o Parlamento como eixo principal. A intervenção parlamentar ocorre durante todo o processo, com exceção da declaração inicial da fase crítica da emergência de saúde pública que compete ao Governo, através de Decreto Regulamentar, e tem duração de 30 dias — artigo 24.<sup>a</sup>, n.º 1, ALPESP. Isso porque numa emergência é necessário a atuação imediata, o que o processo legislativo, mesmo em tramitação de urgência, não consegue proporcionar.

No entanto, a autorização da prorrogação da vigência da fase crítica é concedida por lei da AR, que fixará a sua duração e estabelecerá o alcance e as condições que se darão as medidas restritivas de direitos (artigo 25.º, ALPESP). Bem como, o Governo deverá informar a AR acerca das providências e medidas adotadas, por meio de relatório, no prazo de 60 dias e sempre que solicitado pela AR (artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, ALPESP).

O Conselho Científico é um órgão criado para fundamentar, com base na ciência e de forma técnica, as decisões que deverão ser tomadas pelas autoridades competentes em cada emergência de saúde:

“O Conselho Científico é o órgão pluridisciplinar de apoio à decisão em emergência de saúde pública com a missão de disponibilizar a informação e o conhecimento baseado em métodos científicos reconhecidos e consolidados bem como de identificar e emitir opinião sobre os métodos e as ações adequadas e necessárias para conter e eliminar as causas e fazer cessar a emergência, tendo em conta os efeitos previsíveis nos planos social e económico” (artigo 39.º, ALPESP).

A composição do Conselho, que possuirá nove membros, terá em conta a natureza da emergência de saúde, não sendo assim de caráter permanente e atuará de forma independente. Os pareceres e intervenções do Conselho serão públicos e funcionará até a declaração de cessação da emergência de saúde pública — artigos 40.º, n.ºs 2 e 3, 41.º, n.º 1, 43.º, n.º 3, ALPESP.

O regime legal proposto pela Comissão Técnica estabelece uma habilitação legal para o Governo agir diante de uma emergência de saúde com a adoção das medidas restritivas de direitos que se fizerem necessárias para conter a doença. Ao mesmo tempo que impõe limites a esse poder por meio da lei e dos mecanismos de controlos, exemplificativamente: a obrigatoriedade do parecer do Conselho Científico para declaração inicial da emergência de saúde pública (artigo 24.º, n.º 1, ALPESP); a autorização da prorrogação só pode ser feita por lei parlamentar (artigo 25.º, n.º 1, ALPESP); por ser através de decreto regulamentador a declaração inicial da emergência sofrerá o controlo do PR (artigo 24.º, n.º 2, ALPESP); exigência de parecer específico do Conselho Científico para limitações à circulação de pessoas ou de veículos, interdição de deslocações ou viagens, proibição de permanência na via pública, fixação de cercas sanitárias, dever de permanência na habitação (artigo 31.º, ALPESP).

No que tange as medidas de isolamento e quarentena, a Comissão procurou estabelecer um procedimento bem cauteloso, disposto no artigo 30.º, do ALPESP<sup>297</sup>, com a primazia do princípio da proporcionalidade. A Comissão deixou claro que o isolamento e a quarentena tratar-se-iam de medidas restritivas da liberdade, e não de medidas privativas da liberdade, pelo que o artigo 27.º, n.º 2 da CRP não se aplica.

Contudo, esclareceu que “ainda que assim se não entendesse, e se considerasse, pelo contrário, que, por tratar-se de medida privativa da liberdade, se estaria dentro do âmbito de proteção do n.º 2 do artigo 27.º da Constituição, a Comissão parte do pressuposto segundo o qual é compatível com a Constituição da República que, num cenário comprovadamente crítico de emergência de saúde pública – emergência essa, necessariamente, atestada em um parecer de um órgão de natureza

---

<sup>297</sup> Artigo 30.º: Medidas individuais de isolamento e quarentena:

1 – A autoridade de saúde pode determinar o isolamento no domicílio, em local adequado de alojamento, estabelecimento de saúde ou estrutura de acolhimento e apoio, por período que não ultrapasse 14 dias, com a finalidade de afastar o risco para a saúde pública, de pessoa afetada por doença que fundamentou a declaração da emergência de saúde pública.

2 – O isolamento pode ser sucessivamente renovado por períodos até 10 dias enquanto persistirem as condições de risco para a saúde pública.

3 – A renovação do isolamento que exceda 12 horas diárias fica sujeita a validação pelo tribunal previsto no n.º 2 do artigo 52.º, que deve ser solicitada pela autoridade de saúde no prazo de 48 horas, devendo o tribunal proferir a decisão em cinco dias.

4 – A autoridade de saúde pode determinar a quarentena durante um período até 14 dias, sem possibilidade de renovação, de uma pessoa suspeita que tenha estado exposta a um risco para a saúde pública e possa constituir uma fonte de disseminação de doença.

5 – A autoridade de saúde deve fundamentar, por escrito, em cada caso, com base na avaliação médica, decisão de isolamento ou de quarentena, incluindo a renovação, e informar a pessoa em causa das condições de cumprimento e dos inerentes deveres de conduta ou de abstenção, dos direitos que lhe assistem e das sanções previstas para o incumprimento.

6 – A inobservância dos requisitos previstos no número anterior constitui fundamento de nulidade da decisão.

7 – As medidas de isolamento ou de quarentena podem ser executadas, de acordo com a preferência da pessoa, no domicílio ou em outro lugar de alojamento, desde que este local seja adequado e permita garantir a efetividade da medida e o controlo da respetiva aplicação.

8 – A pessoa colocada em situação de isolamento ou em quarentena pode ser obrigada a não se ausentar do local de cumprimento nos horários fixados pela autoridade de saúde, exceto em situações de emergência ou no caso de deslocações estritamente necessárias autorizadas pela autoridade de saúde ou administrativa.

9 – No caso de ser determinado isolamento da pessoa, é garantido o acesso aos bens e serviços de primeira necessidade, bem como de meios de comunicação telefónica e eletrónica que permitam comunicar livremente com o exterior.

10 – Nos casos em que se verifique risco de ocorrência de violência doméstica durante o período de isolamento no domicílio, deve ser assegurado o realojamento em local adequado da pessoa em relação a quem se verifique o risco da prática de atos de violência.

11 – A autoridade de saúde comunica às forças e serviços de segurança o local de cumprimento da medida para efeito de fiscalização.

científica e verificada por mais do que um órgão de soberania —, uma medida que se tenha como privativa da liberdade individual não careça de autorização judicial prévia, mas apenas de validação judicial”<sup>298</sup>.

Outro ponto importante destacado no ALPESP é o respaldo legal dos procedimentos e medidas a serem adotados na fase que antecede à fase crítica da emergência de saúde pública, assim como, a fase posterior à sua cessação, porque algumas medidas restritivas podem ser necessárias antes do início da fase crítica ou mesmo após esta, numa transição para a normalidade. Desta forma, na Seção II, do Capítulo II, do ALPESP encontra-se o quadro normativo que deve ser seguido pelas autoridades competentes quanto a adoção das medidas de emergência.

Em observância a autonomia das regiões autónomas, a declaração de uma emergência de saúde pública verificada no território de uma região autónoma e sua regulamentação compete exclusivamente ao Governo Regional, através de Resolução (artigo 6.º, n.º 3, ALPESP). Porém, a declaração da fase crítica, na qual são permitidas medidas restritivas de direitos mais severas, somente é feita pelo Governo da República. E caso abranja o território de uma região autónoma, a regulamentação competirá ao Governo Regional, por meio de decreto regulamentar regional (artigo 24.º, n.º 4, ALPESP).

Por fim, as sanções criadas no ALPESP. A responsabilidade criminal foi estabelecida em três artigos: artigo 46.º — Ausência ilícita do local de cumprimento de isolamento ou quarentena — punido com pena de prisão até dois anos ou multa até 240 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal; artigo 47.º — Registo e conservação ilícitos de dados pessoais — com pena de prisão até um ano ou multa até 120 dias; e artigo 48.º — Exigência ilícita de certificado ou teste — também punido com pena de prisão até um ano ou multa até 120 dias.

O ALPESP, que se encontra na AR para discussão e votação, já tem suscitado alguns questionamentos concernentes à conformidade constitucional. O bastonário da Ordem dos Advogados, Luis Menezes Leitão, entende que só com uma mudança na Constituição poderia uma lei prever medidas que afetem o direito à liberdade, visto que “não há estados de emergência fora da Constituição”<sup>299</sup>.

Para Jorge Reis Novais a lei de emergência sanitária é um princípio para resolver o problema do Estado de direito alterado que se vivenciou na pandemia da Covid-19, embora continue a não resolver algumas questões, notadamente, dos confinamentos das pessoas não doentes quando a CRP não permite isso. Para o constitucionalista deveria haver uma revisão “cirúrgica” na Constituição, que

---

<sup>298</sup>ALPESP, Nota Justificativa, p. 19.

<sup>299</sup>RENASCENÇA, *Bastonário alerta para inconstitucionalidade na futura lei de emergência sanitária*, Liliana Monteiro, 12 de maio de 2022, disponível em: <https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2022/05/12/bastonario-alerta-para-inconstitucionalidade-na-futura-lei-de-emergencia-sanitaria/283907/>, [15.08.2022].

resolveria o quadro jurídico necessário, precisamente em dois pontos: a viabilidade de imposição de confinamento a pessoas saudáveis e a possibilidade dos serviços de informação terem acesso aos metadados<sup>300</sup>.

Para Jorge Bacelar Gouveia o ALPESP apresenta redação confusa e artigos inconstitucionais, e destaca que “esta lei só será viável se tiver cobertura constitucional na criação de um estado de emergência sanitária a nível constitucional, porventura mais simplificado, que não seja tão amplo quanto o estado de emergência. Mas isso tem de ser na Constituição, não pode ser uma lei ordinária a fazê-lo”. Argumenta também que do jeito como está desenhado, há “uma menorização do Parlamento, que só é chamado para a prorrogação”, contrariando as competências da AR, nomeadamente na afetação dos direitos, liberdades e garantias constitucionais. Assim como seria inconstitucional a imposição de quarentena e isolamento determinada por autoridade de saúde<sup>301</sup>.

O Presidente assegurou que vai encaminhar a lei de emergência sanitária ao TC para exercer a fiscalização preventiva de constitucionalidade, para que não haja quaisquer dúvidas com relação à lei, que há muito foi pedida. Segundo o PR, “a grande vantagem da lei de emergência sanitária deve ser a de acabar com dúvidas que algumas pessoas tinham”. “Eu não tinha, mas alguns tinham”<sup>302</sup>.

Diante do todo o exposto, independentemente do ALPESP suscitar algumas dúvidas de constitucionalidade, é importante que se tenha prosseguido em busca de uma legislação adequada às situações de graves ameaças à saúde pública. Com a vivência da pandemia da Covid-19, ficou claramente demonstrado que o quadro constitucional e legal português não é satisfatório para lidar com as diversas questões que surgiram ao longo do caminho, sendo imprescindível uma adequação no regime jurídico existente.

Com o ALPESP se terá a oportunidade de promover um amplo debate sobre a temática, tanto na Academia como no Parlamento, assim como no TC, o que proporcionará a possibilidade de modificações, emendas e ajustes moldados constitucionalmente, para que ao final, se tenha uma lei de emergência sanitária efetiva e consentânea ao Estado de direito democrático.

---

<sup>300</sup>NOVAIS, Jorge Reis, *Entrevista concedida à rádio de notícias TSF*, em 12 de maio de 2022, Nuno Rodrigues, disponível em: <https://www.tsf.pt/portugal/politica/os-problemas-resolvidos-e-as-duvidas-que-se-mantem-na-lei-de-emergencia-em-saude-14851756.html>, [20.08.2022].

<sup>301</sup>DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Nova lei para pandemias já suscita dúvidas. Marcelo vai recorrer ao TC*, Susete Francisco, 13 de maio de 2022, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/nova-lei-para-pandemias-ja-suscita-duvidas-marcelo-vai-recorrer-ao-tc-14851727.html>; e GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Os Sete Pecados Capitais do Anteprojecto da Lei de Emergência de Saúde Pública*, 14 de maio de 2022, disponível em: <https://www.publico.pt/2022/05/14/opiniao/opiniao/sete-pecados-capitais-anteprojecto-lei-emergencia-saude-publica-2006189>, [22.08.2022].

<sup>302</sup>PÚBLICO, *Marcelo irá pedir fiscalização preventiva da futura lei de emergência sanitária*, Liliana Borges, 12 de maio de 2022, disponível em: <https://www.publico.pt/2022/05/12/politica/noticia/marcelo-ira-pedir-fiscalizacao-preventiva-futura-lei-emergencia-sanitaria-2005944>, [15.08.2022].

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

“O medo é um mau conselheiro, mas faz aparecer muitas coisas que fingíamos não ver. A primeira coisa que a onda de pânico que paralisou o país põe em evidência é que nossa sociedade não acredita em mais nada, a não ser na vida nua”<sup>303</sup>.

A presente investigação teve por objetivo, primeiramente, apresentar o nexos saúde-segurança sob o prisma da teoria da securitização, para a qual um tema é socialmente construído como uma ameaça à segurança por um processo intersubjetivo das relações. Esse movimento securitizador é realizado por meio do discurso, por uma autoridade, destinado a um público, que o aceita. Ao trazer um tema para a agenda de segurança, este sai da esfera da política normal para o âmbito da política de exceção, donde medidas extraordinárias são solicitadas.

Demonstramos que a saúde, ao longo das últimas décadas, tem sido frequentemente abordada como uma questão de segurança, inclusive com forte presença do CSNU. E para comprovar nossa alegação, trouxemos alguns exemplos de respostas às emergências de saúde pública que foram securitizadas, como no caso do HIV/AIDS, Ébola e Zika.

Em contínua tendência de securitização da saúde, verificamos que o mesmo ocorreu com a doença da Covid-19. Considerado por muitos uma das maiores crises sanitárias vividas na modernidade, a Covid-19 foi tratada verdadeiramente sob a temática da segurança. Atestamos que “a guerra contra o vírus” estava na agenda de todas as esferas de poder. O discurso em torno da pandemia da Covid-19 era uníssono: temos que combater com todas as “armas” o inimigo invisível. A “política do pânico” foi amplamente aceita pelo público, que concordou e, em muitas vezes, requereu, a adoção de medidas excepcionais.

Como adverte Christian Enemark “a adoção dessas abordagens orientadas à segurança para o Covid-19 não é necessariamente uma coisa boa. Em vez disso, um dilema de política de “remédio ou exagero” potencialmente surge disso. Por um lado, atribuir status de segurança a essa pandemia pode ser uma medida benéfica para reunir recursos adicionais e poderes executivos para proteger a saúde da população (remédio). Por outro lado, as práticas de controle de doenças impulsionadas por um

---

<sup>303</sup> “La paura è una cattiva consigliera, ma fa apparire molte cose che si fingeva di non vedere. La prima cosa che l'ondata di panico che ha paralizzato il paese mostra con evidenza è che la nostra società non crede più in nulla se non nella nuda vita”. AGAMBEN, Giorgio, *Chiarimenti*, Quodlibet, 17 de março de 2020, disponível em: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-chiarimenti>, [29.02.2021].

imperativo de segurança podem ser tão pesadas a ponto de serem excessivamente prejudiciais às economias nacionais e aos direitos humanos (exagero)” (tradução nossa)<sup>304</sup>.

Dessa forma, diante do que foi amplamente exposto no primeiro capítulo, não há dúvidas que houve uma securitização da Covid-19, com a consequente instituição de uma política excepcional. Neste ponto, a nossa hipótese parecer ter sido confirmada: com a securitização da Covid-19 as medidas excepcionais que se apresentaram tiveram uma aceitação mais fácil pela sociedade. De forma que, a política de exceção que adveio com o surgimento da pandemia, um pouco por toda parte do globo, não sofreu resistência das populações que acataram prontamente as suspensões/restrições de seus direitos fundamentais.

Em paralelo, outro objetivo da presente pesquisa foi verificar se a política de exceção instalada com a pandemia da Covid-19 cumpriu os pressupostos estabelecidos pelo Estado de direito democrático. E para isso recorreremos ao estudo de caso do estado de emergência declarado em Portugal em resposta a pandemia da Covid-19. “Os principais desafios que as pandemias requerem ao Direito são, em primeiro lugar, como garantir o direito à saúde em momentos de exacerbação da crise” (...) “e, em segundo lugar, como conceber e gerir o “estado de exceção” que se instala, em maior ou menor grau, diante de vultosos riscos sanitários”<sup>305</sup>.

Após exposição da teoria do estado de exceção, na perspetiva de Carl Schmitt e Giorgio Agamben, abordando as celeumas que envolvem o complexo tema, identificamos que Portugal adota a teoria constitucional do estado de exceção, na qual os pressupostos do estado de necessidade estão dispostos no próprio ordenamento jusconstitucional português, nomeadamente no artigo 19.º da CRP, com a sua regulamentação prevista em lei (RESEE).

Com o advento da pandemia da Covid-19, pela primeira vez desde a Constituição democrática de 1976, Portugal se viu obrigado a lançar mão do instituto do estado de exceção, na modalidade menos gravosa, o estado de emergência, a fim de promover a resposta necessária à contenção da doença. Neste momento, entendeu-se que somente por essa via era possível estabelecer medidas suspensivas do exercício de direitos fundamentais para a proteção de outros direitos também fundamentais, a vida e a saúde de sua população.

---

<sup>304</sup>ENEMARK, Christian, *Policy Dilemmas in a War on Disease*. Australian Institute of International Affairs, 02 de abril 2020, disponível em: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/policy-dilemmas-in-a-war-on-disease/>, [10.01.2022].

<sup>305</sup>VENTURA, Deisy, “Pandemias e estado de exceção”, *op. cit.*, p. 43.

Constatamos, no segundo capítulo, que dois foram os períodos que vigoraram o estado de emergência constitucional, o primeiro, de 19 de março a 02 de maio de 2020, e o segundo, mais longo, de 9 de novembro de 2020 a 30 de abril de 2021. Nesses períodos, diversas medidas excepcionais foram introduzidas, tendo sido, em geral (pois alguma divergência houve), respeitados os requisitos formais e materiais estabelecidos na CRP, bem como no RESEE.

Verificamos, outrossim, que os maiores problemas ocorridos foram no contexto do “estado de emergência administrativa”, ou seja, na vigência das situações previstas na legislação administrativa de crise (LBPC, LBS e LSVSP), quais sejam, estado de alerta, de contingência e de calamidade. Nessa fase, diversas medidas restritivas de direitos foram implementadas sem o manto da exceção constitucional, o que gerou diversas discussões tanto doutrinárias quanto jurisprudenciais, pelo que propomos que sejam objeto de uma futura investigação.

Entretanto, identificamos também algumas controvérsias acerca da afetação de alguns direitos, liberdades e garantias fundamentais no âmbito do estado de emergência constitucional, notadamente no primeiro período. Nesse sentido, no terceiro capítulo, trouxemos à baila as respectivas discussões acadêmicas que se apresentaram em relação a suspensão (e sua falta) do exercício de certos direitos fundamentais, nomeadamente no que se refere ao direito de deslocação, a liberdade de culto, o direito de resistência, a falta de especificação expressa dos artigos constantes das normas jusfundamentais parcialmente suspensas e a ratificação das medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Governo anteriormente ao estado de emergência. Porém, foi a falta de suspensão do exercício do direito à liberdade, previsto no artigo 27.º da CRP, que trouxe maiores debates, conforme largamente exibido no último capítulo, no qual reconhecemos que efetivamente nos casos de confinamentos obrigatórios estar-se-ia a afetar o direito à liberdade individual. Contudo, aquando da implantação do segundo período do estado de emergência essa omissão foi sanada, pois passou a constar do rol de direitos parcialmente suspensos, o direito à liberdade. O que corrobora ainda mais a tese defendida principalmente, pelo jurista Jorge Reis Novais, com a qual concordamos e parece ter sido a adotada pelo TC.

Ademais, entendemos que para uma análise mais completa do estudo do estado de emergência, era imperioso observar o posicionamento do TC, uma vez que este é o órgão garantidor da ordem jurídico-constitucional. Por se tratar de um assunto contemporâneo, não conseguiríamos esgotar toda a matéria alçada ao TC, pelo que se fez necessário o estabelecimento de um marco temporal final (julho de 2022). Dessa maneira, observamos que, de uma maneira geral, em relação à constitucionalidade das normas que foram analisadas pelo TC, no contexto do estado de emergência, via



de regra, foram consideradas em conformidade com a Constituição, com alguma rara exceção. Todavia, no âmbito do “estado administrativo de emergência” o cenário era bem diferente, com o TC a se manifestar, na generalidade, pela inconstitucionalidade das normas editadas nesse respectivo período de exceção administrativa.

Nessa conjuntura, e diante do emaranhado legislativo que se apresentou na pandemia da Covid-19, pois que durante a crise sanitária foram produzidos vários diplomas legais — leis, decretos, resoluções, regulamentos — para lidar com a situação pandêmica, percebeu-se que o ordenamento jurídico existente não estava preparado para lidar com crises sanitárias. O que despertou a necessidade de elaborar uma lei de emergência para a saúde pública, tendo sido apresentado à AR um Anteprojeto de Lei de Proteção em Emergência de Saúde Pública, que apesar de precisar de alguns ajustes jurídicos, entendemos que seja um passo importante para que haja um amplo debate sobre essa temática, para que no futuro (e esperamos que não seja breve) estejamos mais preparados para enfrentar uma nova pandemia que, de acordo com os cientistas, certamente surgirá, ainda mais com as alterações climáticas, a destruição da natureza, a tendência é que se tornem mais constantes as pandemias. Isso se denota com a recente declaração da OMS de uma nova ESPII — a varíola dos macacos (*Monkeypox*).

Concluimos este trabalho com a esperança de ter contribuído para o desenvolvimento acerca do tema, que em todo é muito instigante e sempre atual, pois as justificativas para a exceção mudam ao longo dos tempos, mas a temática continua vívida e presente à espera de ser colocada em prática à primeira oportunidade. Assim como, esperamos que esta investigação sirva de estímulo para outros pesquisadores, pois a Academia precisa estar sempre vigilante quando nos deparamos com suspensões/restrições de direitos fundamentais que foram conquistados a duras penas e com muito sangue derramado.

## LISTA BIBLIOGRÁFICA

AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Exceção*, tradução portuguesa de Miguel Freitas da Costa, Lisboa, Edições 70, 2018.

AGAMBEN, Giorgio, *Chiarimenti*, Quodlibet, 17 de março de 2020, disponível em: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-chiarimenti>, [29.02.2021].

AGAMBEN, Giorgio, *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*, tradução brasileira de Henrique Burigo, Belo Horizonte, Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

ALEXANDRINO, José de Melo, *Direitos Fundamentais-Introdução Geral*, Estoril, Ed. Principia, 2007.

ALEXANDRINO, José Melo, *Devia o direito à liberdade ser suspenso? Resposta a Jorge Reis Novais*, Observatório Almedina, 07 de abril de 2020, disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/07/devia-o-direito-a-liberdade-ser-suspenso-resposta-a-jorge-reis-novais/>, [29.3.2021].

ALVES, Adamo Dias, e OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de, *Carl Schmitt: um teórico da exceção sob o estado de exceção*, Revista Brasileira de Estudos Políticos, vol. 105, Belo Horizonte, 2012, disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/P.0034-7191.2012v105p225>, [27.07.2020].

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2012.

ANVISA, *Regulamento Sanitário Internacional*, disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional/arquivos/7181json-file-1>, [07.03.2021].

BARATA, Lurdes, “*As Epidemias e as Pandemias na História da Humanidade*”, disponível em: <https://www.medicina.ulisboa.pt/newsfmul-artigo/99/epidemias-e-pandemias-na-historia-da-humanidade>, [07.03.2022].

BBC, *Ebola virus: “Biological war in Liberia”*, 11 de setembro de 2014, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-29147797>, [25.11.2020].

BENJAMIN, Walter, “Sobre a Crítica do Poder como Violência”, *apud* BRITO, Miguel Nogueira de Brito, *A Exceção no Pensamento Político e Jurídico de Carl Schmitt*, in *Carl Schmitt revisitado*, Carlos Blanco de Moraes, e Luís Pereira Coutinho (dir.), e-book, ICJP, Lisboa, 2014, disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4582/view>, [21.04.2021].

BERCOVICI, Gilberto, *Soberania e Constituição: Para uma crítica do constitucionalismo*, 2ª ed., São Paulo, Ed. Quartier Latin, 2008.

BERENQUER, Leandro, *A Pandemia Covid-19 e o Estado de Emergência em Portugal: Breves Considerações Sobre Políticas Públicas | The Covid-19 Pandemic and the State of Emergency in Portugal: Brief Public Policy Considerations*. Political Observer, Revista Portuguesa de Ciência Política, n.º. 14, Março, 2021, disponível em: <https://rpcp.pt/index.php/rpcp/article/view/94>, [14.05.2021].

BOTELHO, Catarina dos Santos, *Emergência preventiva, reativa, cirúrgica... Reforçada?*, 19 de janeiro de 2021, disponível em: <https://www.publico.pt/2021/01/19/politica/opiniao/emergencia-preventiva-reativa-cirurgica-reforcada-1946968>, [04.04.2022].

BOTELHO, Catarina Santos, “Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência”, in Carla Amado Gomes, e Ricardo Pedro (dir.) *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, AAFDL, Lisboa, 2020, disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3619217](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3619217), [30.03.2021].

BRASIL, *Pronunciamento da Presidenta da República, Dilma Rousseff, em cadeia nacional de rádio e televisão, sobre o vírus zika*, 03 de fevereiro de 2016, Biblioteca da Presidência da República, Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-cadeia-nacional-de-radio-e-televisao-sobre-o-virus-zika>, [30.07.2020].

BRITO, Miguel Nogueira de, *Modelos de Emergência No Direito Constitucional*, E-Publica, n.º 1, vol. 7, Abril, 2020, disponível em: <https://e-publica.pt/article/34305-modelos-de-emergencia-no-direito-constitucional>, [29.03.2021].

BRITO, Miguel Nogueira de, *Pensar no estado da exceção na sua exigência*, Observatório Almedina, 02 de abril de 2020, disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/02/pensar-no-estado-da-excecao-na-sua-exigencia/>, [01.12.2020].

BRITO, Sávio Breno Pires, *et. al.*, *Pandemia da COVID-19: o maior desafio do século XXI*, Vigilância Sanitária em Debate, n.º. 2, vol. 8, 2020, Abril-Junho, INCQS-FIOCRUZ, Brasil, disponível em: [https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/07/1103209/2020\\_p-028.pdf](https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/07/1103209/2020_p-028.pdf), [14.03.2022].

BUSS, PAULO M. *et al.*, *Pandemia pela Covid-19 e multilateralismo: reflexões a meio do caminho*, Revista Estudos Avançados, n.º 99, vol. 34, 2020, disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/8vDqhLKszp35HJMtj5WnRNK/abstract/?lang=pt#>, [25.05.2022].

BUTANTAN, Instituto. *Antes da Covid-19: conheça 3 doenças que também fizeram o mundo tremer neste século*, disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/antes-da-covid-19-conheca-3-doencas-que-tambem-fizeram-o-mundo-tremer-neste-seculo>, [03.03.2022].

BUZAN, Barry (*et. al.*), *Security: a new framework for analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMUS, Albert, *A Peste*, tradução brasileira de Valerie Rumjanek, ePUB, Editora Record, Rio de Janeiro, 2017.

CANAS, Vitalino, *O império da exceção: a inevitabilidade do autoritarismo em democracia?*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Ano LXI, 1, Número temático: Covid-19 e o Direito, Julho, 2020, disponível em: <https://www.fd.ulisboa.pt/investigacao/producao-cientifica/revistas-cientificas/revista-da-fdul/numeros-issues/#1600783673032-2ead84bf-0998>, [05.02.2022].

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1993.

CASO, Federica, *Are We at War? The Rhetoric of War in the Coronavirus Pandemic*, disponível em: <https://thedisorderofthings.com/2020/04/10/are-we-at-war-the-rhetoric-of-war-in-the-coronavirus-pandemic/>, [10.01.2022].

CBS, *AIDS Deemed National Security Threat*, 1 de maio de 2000, disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/aids-deemed-national-security-threat/>, [10.03.2022].

CDC, *About HIV*, disponível em: <https://www.cdc.gov/hiv/basics/whatishiv.html>, [10.03.2022].

CDC, *Ebola (Ebola Virus Disease)*, disponível em: <https://www.cdc.gov/vhf/ebola/about.html>, [12.03.2022].

CDC, *Zika Travel Information*, disponível em: <https://wwwnc.cdc.gov/travel/page/zika-travel-information>, [09.09.2020].

DAVIES, Sara E, *Securitizing Infectious Disease*, International Affairs, vol. 84(2), 2008, disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-2346.2008.00704.x>, [18.08.2021].

DAVIES, Sara, *et al.*, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*, Estados Unidos da América, Johns Hopkins University Press, 2015.

DEFESA NACIONAL, *Homenagem às Forças Armadas pela resposta à pandemia*, 18 de junho de 2020, disponível em: <https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Paginas/Homenagem-FA-pela-resposta-pandemia.aspx>, [08.04.2021].

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Costa: "Mesmo sem estado de emergência é possível impor restrições"*, Graça Henriques, 17 de março 2020, disponível em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/17-mar-2020/costa-mesmo-sem-estado-de-emergencia-e-possivel-impor-restricoes-11938960.html>, [24.03.2021].

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Marcelo diz que não há condições para adiar eleições presidenciais*, DN, 07 de janeiro 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/marcelo-diz-que-nao-ha-condicoes-para-adiar-eleicoes-presidenciais-13206760.html>, [05.05.2022].

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Nova lei para pandemias já suscita dúvidas. Marcelo vai recorrer ao TC*, Susete Francisco, 13 de maio de 2022, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/nova-lei-para-pandemias-ja-suscita-duvidas-marcelo-vai-recorrer-ao-tc-14851727.html>, [22.08.2022].

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Revisão urgente da Constituição e votação em dois dias, admitem constitucionalistas*, Paula Sá, 08 Janeiro de 2021, Disponível em: <https://www.dn.pt/politica/revisao-urgente-da-constituicao-e-votacao-em-dois-dias-admitem-constitucionalistas-13206173.html>, [05.05.2022].

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Ana Gomes sugere que Marcelo e parlamento ponderem adiamento das eleições*, DN/Lusa, 12 de janeiro 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/ana-gomes-sugere-que-marcelo-e-parlamento-ponderem-adiamento-das-eleicoes-13221956.html>, [05.05.2022].

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Rui Moreira defende adiamento de eleições presidenciais*, DN/Lusa, 08 de janeiro 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/rui-moreira-defende-adiamento-de-eleicoes-presidenciais-13209657.html>, [05.05.2022].

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *Parlamento chumba revisão constitucional do Chega em 18 minutos*, Lusa, 26 de maio 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/revisao-constitucional-do-chega-chumbada-em-18-minutos-no-parlamento-13772819.html>, [05.05.2022].

DIÁRIO DE NOTÍCIAS, *PCP afasta em absoluto adiamento das eleições e estranha posição de Rui Rio*, DN/Lusa, 08 de janeiro 2021, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/pcp-afasta-em-absoluto-adiamento-das-eleicoes-e-estranha-posicao-de-rui-rio-13209610.html>, [05.05.2022].

DOMINGUEZ, Bruno, *Alerta global: novo coronavírus é a sexta emergência em saúde pública de importância internacional declarada pela OMS*, Revista RADIS: Comunicação e Saúde, n.º 210, Março 2020, disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/40590>, [10/03/2022].

DRE, Diário da República Eletrônico, *Legislação Covid-19*, disponível em: <https://dre.pt/dre/geral/legislacao-covid-19>, [01.07.2022].

DUQUE, Marina Guedes, *O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional*, Contexto Internacional, nº 3, vol. 33, Rio de Janeiro, 2009, disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010285292009000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt#nt17](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292009000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt#nt17), [11.09.2020].

ECDC, *COVID-19 Situation Dashboard*, disponível em: <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html#eu-eea-daily-tab>, [25.08.2022].

ECDC, *COVID-19 situation update for the EU/EEA*, disponível em: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>, [25.08.2022].

ECDC, *European Centre for Disease Prevention and Control, Coronaviruses*, disponível em: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/latest-evidence/coronaviruses>, [14.03.2022].

EL MUNDO, *Guinea Conakry decreta el estado de emergencia sanitario por el ebola - Es el país con la mortalidad más elevada, con 373 fallecidos con respecto a 506 casos*, 14 de agosto de 2014, disponível em: <https://www.elmundo.es/internacional/2014/08/14/53ec05a622601dd54e8b4573.html>, [25.11.2020].

EL MUNDO, *Los hermanos Bryan renuncian a los Juegos por temor al virus Zika*, Juegos Olímpicos Rio 2016, EFE, 31 de julho de 2016, disponível em: <https://www.elmundo.es/deportes/2016/07/30/579d0a07e5fdeae0a8b4660.html>, [09.09.2020].

ELBE, Stefan, *Should HIV/AIDS Be Securitized? The Ethical Dilemmas of Linking HIV/AIDS and Security*, International Studies Quarterly, issue 1, vol. 50, Março, 2006, disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article/50/1/119/1815992?login=false#27786314>, [07.03.2022].

ENEMARK, Christian, *Policy Dilemmas in a War on Disease*, Australian Institute of International Affairs, 02 de abril 2020, disponível em: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/policy-dilemmas-in-a-war-on-disease/>, [10.01.2022].

ENSP, *Um mês de confinamento: o que mudou nas percepções dos portugueses?*, Opinião Social do Barómetro Covid-19, s/d, disponível em: <https://barometro-covid-19.ensp.unl.pt/1-mes-de-confinamento-o-que-mudou-nas-percecoes-dos-portugueses/>, [07.04.2021].

ESTRADA, Rodrigo Duque, e PEREIRA, Paulo José dos Reis, *Do "Político" à "Segurança" e de volta outra vez: o legado de Carl Schmitt na Teoria da Securitização*, Actas de las Jornadas Actualidad de Carl Schmitt a treinta años de su muerte, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA, Buenos Aires, 2015, disponível em: [https://www.academia.edu/19588832/Do\\_Pol%C3%ADtico\\_%C3%A0\\_Seguran%C3%A7a\\_e\\_de\\_volta\\_outra\\_vez\\_o\\_legado\\_de\\_Carl\\_Schmitt\\_na\\_teor%C3%A7a\\_da\\_securitiza%C3%A7%C3%A3o](https://www.academia.edu/19588832/Do_Pol%C3%ADtico_%C3%A0_Seguran%C3%A7a_e_de_volta_outra_vez_o_legado_de_Carl_Schmitt_na_teor%C3%A7a_da_securitiza%C3%A7%C3%A3o), [08.09.2020].

EXECUTIVE MANSION, *President Sirleaf Declares 90-Day State of Emergency, As Governments Steps up the Fight against the Spread of the Ebola Virus Disease*, disponível em: [https://www.emansion.gov.lr/2press.php?news\\_id=3053&related=7&pg=sp](https://www.emansion.gov.lr/2press.php?news_id=3053&related=7&pg=sp), [24.11.2020].

FIDLER, David P, *The Challenges of Global Health Governance*, The Council on Foreign Relations (CFR): Council on Foreign Relations Press, Estados Unidos da América, Maio, 2010, disponível em: <https://www.cfr.org/report/challenges-global-health-governance>, [15.12.2021].

GELLMAN, Barton, *AIDS Is Declared Threat to Security*, 30 de abril de 2000, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/04/30/aids-is-declared-threat-to-security/c5e976e4-3fe8-411b-9734-ca44f3130b41/>, [10.03.2022].

GLOBO, *Homens do Exército se juntaram aos agentes de saúde. Eles procuram focos do mosquito transmissor do zika vírus, da febre chikungunya e da dengue*, Jornal Nacional, 07 de dezembro 2015, disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/12/exercito-comeca-combater-o-mosquito-aedes-aegypti-no-recife.html>, [09.09.2020].

GLOBO, *ONU adverte que guerra contra ebola será longa e pode levar 6 meses - Médico criticou suspensão de rotas aéreas a países afetados pelo ebola. Vírus deixou 1.427 mortos em 2.615 casos registrados no oeste da África*, Da France Presse, 28 de agosto de 2014, disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2014/08/onu-adverte-que-guerra-contra-ebola-sera-longa-e-pode-levar-6-meses.html>, [25.11.2020].

GOMES, Carla Amado, *Legalidade em tempos atípicos: notas sobre as medidas de polícia sanitária no âmbito da pandemia*, Revista do Ministério Público, Junho, 2020, disponível em: <https://rmp.smpm.pt/indice-do-no-especial-sobre-covid-19/>, [06.04.2021].

GONÇALVES, Pedro Costa, *Abdicação parlamentar na emergência e continuação da abdicação na calamidade*, Observatório Almedina, 21 de maio de 2020, disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/05/21/abdicacao-parlamentar-na-emergencia-e-continuacao-da-abdicacao-na-calamidade/>, [04.04.2021].

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Estado de Exceção no Direito Constitucional: Uma perspetiva do constitucionalismo democrático, teoria geral e direito português*, Coimbra, Almedina, 2020.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, "O estado de exceção constitucional em Portugal", in *Estado de Emergência – Covid-19 – Implicações na Justiça*, Coleção Caderno Especial, Centro de Estudos Judiciários, Abril, 2020, disponível em: [https://research.unl.pt/ws/portalfiles/porta/18058905/JBG\\_Exce\\_o\\_C EJ\\_1\\_.pdf](https://research.unl.pt/ws/portalfiles/porta/18058905/JBG_Exce_o_C EJ_1_.pdf), [06.03.2021].

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Os Sete Pecados Capitais do Anteprojeto da Lei de Emergência de Saúde Pública*, 14 de maio de 2022, disponível em: <https://www.publico.pt/2022/05/14/opiniao/opiniao/sete-pecados-capitais-anteprojeto-lei-emergencia-saude-publica-2006189>, [22.08.2022].

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Portugal e a COVID-19: balanço e perspectivas de uma Ordem Jurídica de Crise*, Revista do Ministério Público, Junho, 2020, número especial Covid-19, disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/99850>, [26.11.2020].

GOUVEIA, JORGE BACELAR, *O Estado de Exceção no Direito Constitucional: Entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 1998.

GOVERNO, *Plano de flexibilização*, disponível em: <https://covid19estamoson.gov.pt/lockdown-easing-plan-schedule-and-rules/>, [08.05.2022].

GROSS, Oren e AOLÁIN, Fionnuala Ní, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

HUYSMANS, Jef, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and asylum in the EU*, New York, Ed. Routledge, 2006.

IDEALISTA, *Coronavírus fez mudar regras laborais: guia para trabalhadores, empresas e desempregados*, Redação, 16 de março de 2020, disponível em: <https://www.idealista.pt/news/financas/mercado-laboral/2020/03/16/42739-coronavirus-guia-para-trabalhadores-empresas-e-desempregados>, [06.04.2021].

INFOPEDIA, *Dicionário de língua portuguesa*, Dicionários Porto Editora, disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/exce%C3%A7%C3%B5es>, [11.04.2022].

JN, *Cronologia dos principais acontecimentos de um ano de covid em Portugal*, JN/Agências, 27 Fevereiro 2021, disponível em: <https://www.jn.pt/nacional/cronologia-dos-principais-acontecimentos-de-um-ano-de-covid-em-portugal-13400044.html>, [06.04.2021].

JN, *Ébola avança rápido e pode ter consequências "catastróficas"*, 01 de agosto de 2014, disponível em: <https://www.jn.pt/sociedade/saude/ebola-avanca-rapido-e-pode-ter-consequencias-catastroficas-4059347.html>, [25.11.2020].

JORNAL DE NEGÓCIOS, *António Costa contra Estado de Emergência nesta fase*, Negócios, 16 de março de 2020, disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/antonio-costa-o-governo-deve-intervir-no-estritamente-essencial>, [24.03.2021].

KIRK, Jessica, e MCDONALD, Matt, *The Politics of Exceptionalism: Securitization and COVID-19*, Global Studies Quarterly, September, 2021, issue 3, vol. 1, disponível em: <https://academic.oup.com/isagsq/article/1/3/ksab024/6374183>, [10.01.2022].

KRASTEV, Ivan, *O Futuro Por Contar: Como a pandemia vai mudar o nosso mundo*, tradução portuguesa de Rafael Peres Marques e Manuel Santos Marques, Lisboa, Ed. Objetiva, 2020.

LANCEIRO, Rui, e VIOLANTE, Teresa. *A resposta à Covid-19 em Portugal: Da Normalidade Constitucional ao Estado de Emergência*, Observatório Almedina, 02 de maio de 2020, disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/05/08/a-resposta-a-covid-19-em-portugal-da-normalidade-constitucional-ao-estado-de-emergencia/>, [24.03.2021].

LANCEIRO, Rui, *et al.*, *Portugal: Legal Response to Covid-19*, in Jeff King e Octávio LM Ferraz *et al.* (eds), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (OUP 2021), disponível em: <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-occ19/law-occ19-e23#law-occ19-e23-note-71>, [15.01.2022].

LOMBA, Pedro, *The Constitutionalized State of Emergency: The Case of Portugal*, *Verfassungsblog*, 15 de abril de 2020, disponível em: <https://verfassungsblog.de/the-constitutionalized-state-of-emergency/>, [04.04.2022].

McINNES, Colin, e RUSHTON, Simon, *HIV/AIDS and Securitization Theory*, *European Journal of International Relations*, n.º 2, vol. 19, 2012, disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1354066111425258>, [10.03.2022].

MIRANDA, Jorge Miranda, e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I: Introdução Geral*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

MIRANDA, Jorge, *Devia ser decretado estado de emergência*, 27 de junho de 2020, disponível em: <https://sol.sapo.pt/artigo/701190/-devia-ser-decretado-estado-de-emergencia>, [04.04.2022].

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2015.

MORAIS, Carlos Blanco de, *Curso de direito constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social*, Tomo 2, Volume 2, 1ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

NEW YORK TIMES, THE, *New York City Wages War on the Zika Virus*, Marc Santora, 21 de agosto de 2016, disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/08/22/nyregion/new-york-city-zika-virus.html?searchResultPosition=96>, [09.09.2020].

NOVAIS, Jorge Reis, *As Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

NOVAIS, JORGE REIS, *Direitos Fundamentais e Inconstitucionalidade Em Situação de Crise: a Propósito Da Epidemia COVID-19*, Revista E-Publica, n.º 1, vol. 7, Abril, 2020, disponível em: <https://e-publica.pt/article/34308>, [29.03.2021].

NOVAIS, Jorge Reis, *Estado de Emergência: Quatro notas jurídico-constitucionais sobre o Decreto Presidencial*, Observatório Almedina, 19 de março de 2020, disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/03/19/estado-de-emergencia-quatro-notas-juridico-constitucionais-sobre-o-decreto-presidencial>, [29.03.2021].

NOVAIS, Jorge Reis, *Entrevista concedida à rádio de notícias TSF*, em 12 de maio de 2022, Nuno Rodrigues, disponível em: <https://www.tsf.pt/portugal/politica/os-problemas-resolvidos-e-as-duvidas-que-se-mantem-na-lei-de-emergencia-em-saude-14851756.html>, [20.08.2022].

NUNES, João, *A pandemia de COVID-19: securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global*, Cadernos de Saúde Pública, n.º 36, vol. 5, Rio de Janeiro, 2020, disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1035/a-pandemia-de-covid-19-securitizacao-crise-neoliberal-e-a-vulnerabilizacao-global>, [14.07.2020].

NUNES, João, *Questioning Health Security: Insecurity and Domination in World Politics*, Review of International Studies 40, n.º. 5, 2014, disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/questioning-health-security-insecurity-and-domination-in-world-politics/DBE11D9EC58DBDF2EFBF3E1D78BE15AD>, [03.09.2020].

NUNES, João, “The politics of health security”, in *Routledge Handbook of Global Health Security*, RUSHTON e YOUDE (eds.), Routledge, New York, 2015, disponível em: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203078563.ch5>, [10.10.2020].

OMS, Organização Mundial da Saúde, *Constituição da Organização Mundial da Saúde*, disponível em: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44192/9789241650472\\_eng.pdf;jsessionid=27763A6AE4B24E1CD895E6A0CDC985C4?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44192/9789241650472_eng.pdf;jsessionid=27763A6AE4B24E1CD895E6A0CDC985C4?sequence=1), [21.09.2020].

ONU, *Cobertura da ONU News sobre a Covid-19*, disponível em: <https://news.un.org/pt/events/coronavirus>, [15.03.2022].

ONU, *Secretary-Generals speeches*, disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/secretary-generals-speeches>, [08.07.2021].

OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português*, Volume II, Coimbra, Almedina, 2010.

PAZ, Francisco Antônio Z., e BERCIN, Marilina A, *Doenças Emergentes e Reemergentes no Contexto da Saúde Pública*, Boletim da Saúde, n.º. 1, vol. 23, Janeiro-Junho, 2009, Porto Alegre, disponível em: <http://www.boletimdasaude.rs.gov.br/conteudo/1441/doen%C3%A7as-emergentes-e-reemergentes-no-contexto-da-sa%C3%BAdede-p%C3%BAblica->, [31.01.2021].



PINHEIRO, Alexandre Sousa, “A Ditadura em Carl Schmitt”, in *Carl Schmitt revisitado*, Carlos Blanco de Morais e Luís Pereira Coutinho (dir.), e-book, ICJP, Lisboa, 2014, disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4582/view>, [21.04.2021].

PORTUGAL, *Anteprojeto de Lei de Proteção em Emergência de Saúde Pública já entregue*, 11 de maio de 2022, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=governo-recebeu-anteprojeto-de-lei-de-protacao-em-emergencia-de-saude-publica>, [30.07.2022].

PORTUGAL, *Comunicado do Conselho de Ministros de 15 de abril de 2021*, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=414>, [08.05.2022].

PORTUGAL, *Comunicação: Intervenções*, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/intervencoes>, [14.07.2021].

PRESIDENCIA DA REPUBLICA PORTUGUESA, *Atualidade, Mensagens*, disponível em: <https://www.presidencia.pt/atualidade/mensagens>, [14.07.2021].

PROVEDOR DE JUSTIÇA, *A Provedora*, disponível em: <https://www.provedor-jus.pt/quem-somos/a-provedora/>, [27.08.2022].

PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Estado de Direito: A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos*, Cadernos da Pandemia, nº 3, 2021, disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/documentos/estado\\_direito\\_c3\\_2021.pdf](http://www.provedor-jus.pt/documentos/estado_direito_c3_2021.pdf), [ 29.06.2021].

PÚBLICO, *A 8 de Agosto 70% da população terá pelo menos uma dose de vacina, admite task force*, Lusa, 22 de maio de 2021, disponível: <https://www.publico.pt/2021/05/22/sociedade/noticia/covid19-coordenador-task-force-acredita-tera-70-populacao-menos-dose-vacina-8-agosto-1963627>, [06.07.2021].

PÚBLICO, *Brasil mobiliza tropas para combater o mosquito que transmite o Zika: Acção surge no momento em que as críticas à inacção do governo brasileiro contra a propagação do Zika se avolumam*, América, Kathleen Gomes, 28 de Janeiro de 2016, disponível em: <https://www.publico.pt/2016/01/28/mundo/noticia/brasil-mobiliza-tropas-para-combater-o-mosquito-que-transmite-o-zika-1721682>, [09.09.2020].

PÚBLICO, *Constitucionalistas pedem uma lei de emergência sanitária com urgência*, Leonete Botelho, 29 de outubro de 2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/10/29/politica/noticia/constitucionalistas-pedem-lei-emergencia-sanitaria-urgencia-1937142>, [06.04.2021].

PÚBLICO, *Coronavírus: Lei de Bases da Saúde não dá cobertura para quarentena nacional*, Leonete Botelho e Márcio Berenguer, 14 de março de 2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/03/14/politica/noticia/coronavirus-lei-bases-saude-nao-cobertura-quarentena-nacional-1907538/amp>, [24.03.2021].

PÚBLICO, *Costa propõe a Marcelo estado de emergência mínimo mas prolongado*, Maria Lopes e Leonete Botelho, 2 de novembro de 2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/11/02/politica/noticia/costa-propoe-marcelo-estado-emergencia-minimo-prolongado-1937626>, [03.03.2022].

PÚBLICO, *Estado de emergência: esquerda ao lado de Costa, direita apoia Marcelo*, Liliana Borges, *et.al.*, 18 de março de 2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/03/18/politica/noticia/estado-emergencia-esquerda-lado-costa-direita-apoia-marcelo-1908186>, [24.03.2021].

PÚBLICO, *Marcelo irá pedir fiscalização preventiva da futura lei de emergência sanitária*, Liliana Borges, 12 de maio de 2022, disponível em: <https://www.publico.pt/2022/05/12/politica/noticia/marcelo-ira-pedir-fiscalizacao-preventiva-futura-lei-emergencia-sanitaria-2005944>, [15.08.2022].

PÚBLICO, *Marcelo reeleito à primeira volta com 60,66% de acordo com mapa oficial*, Lusa, 9 de fevereiro de 2021, disponível em: <https://www.publico.pt/2021/02/09/politica/noticia/marcelo-reeleito-primeira-volta-6066-acordo-mapa-oficial-1949990>, [05.05.2022].

PÚBLICO, *Portugal continua a ser o país da UE com menos casos de covid-19: testagem diminui e positividade sobe*, José Volta e Pinto, 1 de abril de 2021, <https://www.publico.pt/2021/04/01/sociedade/noticia/portugal-continua-pais-ue-menos-casos-covid19-testagem-diminui-positividade-sobe-1956885>, [07.06.2021].

PUREZA, José Manuel, “Segurança humana: vinho novo em odres velhos?”, in Reginaldo Mattar Nasser (dir.), *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*, São Paulo, UNESP, 2009.

R7, *Presidente de Serra Leoa declara estado de emergência pública por surto de ebola: Doença altamente infecciosa já causou a morte de 672 pessoas em países da África*, Reuters, 31 de julho de 2014, disponível em: <https://noticias.r7.com/saude/presidente-de-serra-leoa-declara-estado-de-emergencia-publica-por-surto-de-ebola-31072014>, [24/11/2020].

RAMIÃO, Rubén, *A Eficácia Retroativa do Estado de Emergência (Resposta a Jorge Reis Novais)*, ICJP/CIDP, 06 de abril de 2020, disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/a\\_eticacia\\_retroativa\\_do\\_estado\\_de\\_emergencia\\_resposta\\_a\\_jorge\\_reis\\_novais\\_0.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/a_eticacia_retroativa_do_estado_de_emergencia_resposta_a_jorge_reis_novais_0.pdf), [29.03.2021].

RAMIÃO, Rúben, *Lendo a Constituição em estado de emergência (3ª resposta a Jorge Reis Novais)*, ICJP/CIDP, 09 de julho de 2020, disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/lendo\\_a\\_constituicao\\_em\\_estado\\_de\\_emergencia\\_3a\\_resposta\\_a\\_jorge\\_reis\\_novais.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/lendo_a_constituicao_em_estado_de_emergencia_3a_resposta_a_jorge_reis_novais.pdf), [29.09.2021].

RAMIÃO, Rúben, *O Direito à Liberdade e o Estado de Emergência numa releitura de Alf Ross (2.ª resposta a Jorge Reis Novais)*, ICJP/CIDP, Lisboa, 23 de abril de 2020, disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/direito\\_a\\_liberdade\\_e\\_o\\_estado\\_de\\_emergencia.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/direito_a_liberdade_e_o_estado_de_emergencia.pdf), [04.06.2021].

RENASCENÇA, *Bastonário alerta para inconstitucionalidade na futura lei de emergência sanitária*, Liliana Monteiro, 12 de maio de 2022, disponível em: <https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2022/05/12/bastonario-alerta-para-inconstitucionalidade-na-futura-lei-de-emergencia-sanitaria/283907/>, [15.08.2022].

RENASCENÇA, *Constitucional pronunciou-se 20 vezes sobre restrições aos direitos fundamentais durante a pandemia*, Marina Pimentel, 30 de junho de 2022, disponível em: <https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2022/06/30/constitucional-pronunciou-se-20-vezes-sobre-restricoes-aos-direitos-fundamentais-durante-a-pandemia/290261/>, [25.07.2022].

RIBEIRO, Gonçalo de Almeida, *O estado de exceção constitucional*, Observador, 25 de março de 2020, disponível em: <https://observador.pt/especiais/o-estado-de-excepcao-constitucional/>, [16.06.2021].

RUDZIT, Gunther, *O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo?*, Civitas - Revista de Ciências Sociais, n.º 2, vol. 5, Porto Alegre, 2005, disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/5>, [08.09.2020].

RUSHTON S, *AIDS and international security in the United Nations System*, Health Policy Plan, Novembro, 2010, disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20961950/>, [10.03.2022].

SAPO, *Do “milagre português” aos recordes da terceira vaga. Um ano de pandemia em gráficos*, Joana Morais Fonseca, 2 de março 2021, disponível em: <https://eco.sapo.pt/2021/03/02/do-milagre-portugues-aos-recordes-da-terceira-vaga-um-ano-de-pandemia-em-graficos/>, [06.04.2021].

SAÚDEMAIS, *Covid-19: Estado de emergência divide constitucionalistas*, Lusa, 16 de março de 2020, disponível em: <https://www.saudemais.tv/noticia/5663-covid-19-estado-de-emergencia-divide-constitucionalistas>, [24.03.2021].

SCHMITT, Carl, *O Conceito do Político*, tradução portuguesa, introdução e notas de Alexandre Franco de Sá, Lisboa, Edições 70, 2015.

SCHMITT, Carl, “Politische Theologie”, *apud* SÁ, Alexandre Franco de, *O conceito de teologia política no pensamento de Carl Schmitt e o decisionismo como ficção jurídica*, Revista Filosófica de Coimbra, n.º 26, vol. 13, Coimbra, 2004, disponível em: [http://www.lusosofia.net/textos/sa\\_alexandre\\_franco\\_de\\_o\\_conceito\\_de\\_teologia\\_politica\\_e\\_decisionismo\\_como\\_ficcao.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/sa_alexandre_franco_de_o_conceito_de_teologia_politica_e_decisionismo_como_ficcao.pdf), [24.09.2020].

SCHMITT, Carl, *Teologia política I*, tradução brasileira de Elisete Antoniuk, coordenação e supervisão Luiz Moreira, Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 2006.

SILVA, Jorge Pereira da, *A necessidade (não) tem lei*, Jornal Económico, 17/04/2020, disponível em: <https://jornaleconomico.pt/noticias/a-necessidade-nao-tem-lei-576801>, [04.04.2022].

SONDERMANN, E., e ULBERT, C., *The threat of thinking in threats: reframing global health during and after COVID-19 [Die Gefahr des Denkens in Gefahren: Narrative von Globaler Gesundheit vor und nach COVID-19]*, Zeitschrift für Friedens - und Konfliktforschung, 9(2), 2020, disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7650575/>, [10.01.2022].

TANNO, Grace, *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*, Revista Contexto Internacional, n.º 01, vol. 25, Rio de Janeiro, 2003, disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/cmMZVcmhLFZdMgVzB9k6dNw/?lang=pt&format=pdf>, [20.01.2021].

TERRINHA, Luís Heleno Terrinha, *A Suspensão de Direitos Fundamentais em Estado de Exceção Biopolítico*, 23 de maio de 2020, disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3592726>, [06.06.2022].

THE WASHINGTON POST, *This is what U.S. troops will face in Ebola-ravaged Liberia*, Sarah Larimer, 16 de setembro de 2014, disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/to-your-health/wp/2014/09/16/this-is-what-u-s-troops-will-face-in-ebola-ravaged-liberia/>, [25.11.2020].

THE WHITE HOUSE, *Remarks by President Obama at U.N. Meeting on Ebola*, disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/25/remarks-president-obama-un-meeting-ebola%3e>, [12.03.2022].

TORNADA, João, *Algumas notas sobre as restrições à liberdade religiosa durante o Estado de Emergência*, Observatório Almedina, 12 de abril de 2021, disponível em: [https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/04/12/algumas-notas-sobre-as-restricoes-a-liberdade-religiosa-durante-o-estado-de-emergencia/#\\_ftn14](https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/04/12/algumas-notas-sobre-as-restricoes-a-liberdade-religiosa-durante-o-estado-de-emergencia/#_ftn14), [26.11.2021].

TSF, *Constitucionalistas defendem uma lei de emergência sanitária*, Ana Sofia Freitas, 22 de outubro de 2020, disponível em: <https://www.tsf.pt/portugal/politica/constitucionalistas-defendem-uma-lei-de-emergencia-sanitaria-12952366.html>, [06.04.2021].

UNAIDS, *Global HIV & AIDS statistics: Fact sheet*, disponível em: <https://www.unaids.org/en/resources/fact-sheet>, [10.03.2022].

UNIÃO EUROPEIA, *Espaço da imprensa, Documentos do serviço de porta-voz da Comissão*, disponíveis em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/pt>, [10.07.2021].

UOL, *Guerra ao mosquito: conheça cinco armas contra o Aedes em estudo no Brasil*, Gabriel Francisco Ribeiro, 03 de janeiro de 2016, disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/ultimas-noticias/redacao/2016/01/03/guerra-ao-mosquito-conheca-seis-armas-biologicas-contra-o-aedes.htm>, [09.09.2020].

VENTURA, Deisy, *Do Ebola ao Zika: as emergências internacionais e a securitização da saúde global*, Cadernos de Saúde Pública, n.º 34, vol. 4, Rio de Janeiro, 2016, disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2016000400302](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016000400302), [14.07.2020].

VENTURA, Deisy, *Direito e saúde Global: o caso da pandemia de gripe A (H1N1)*, São Paulo, Outras Expressões, Dobra Editorial, 2013.

VENTURA, Deisy, “Pandemias e estado de exceção”, in Marcelo Catoni e Felipe Machado (dir.), *Constituição e Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror*, Belo Horizonte, Del Rey/IHJ, 2009, disponível em: <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/10/ventura-pandemias-e-estado-de-exec3a7c3a3o-2009.pdf>, [08.05.2020].

VIOLANTE, Teresa, e LANCEIRO, Rui T., *The Response to the COVID-19 pandemic in Portugal: A success story gone wrong*, VerfBlog, 04 de maio de 2021, disponível em: <https://verfassungsblog.de/the-response-to-the-covid-19-pandemic-in-portugal-a-success-story-gone-wrong/>, [12.04.2022].

WEAVER, Ole, *Securitização e dessecuritização*, tradução brasileira de Rodrigo Duque Estrada e Fernando Preusser de Mattos, Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, n.º 8, vol. 4, Julho/Dezembro, 2015, disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>, [09.09.2020].

WENHAM, Clara, *The oversecuritization of global health: changing the terms of debate*, International Affairs, n.º 5, vol. 95, Setembro, 2019, disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/95/5/1093/5556752?login=true>, [03.09.2020].

WENHAM, Clare, e FARIAS, Deborah BL., *Securitizing Zika: The Case of Brazil*. Security dialogue, n.º 5, vol. 50, Outubro, 2019, disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0967010619856458>, [27.07.2020].

WERNECK, Guilherme Loureiro, e CARVALHO, Marília Sá, *A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada*, Cadernos de Saúde Pública, n.º 5, vol. 36, Rio de Janeiro, 2020, disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102311X2020000500101&script=sci\\_arttext&tling=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102311X2020000500101&script=sci_arttext&tling=pt), [11.05.2020].

WHA, *Seventy-third World Health Assembly*, disponível em: [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA73/A73\\_R1-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-en.pdf), [13.03.2022].

WHO, *Ebola virus disease*, disponível em: [https://www.who.int/health-topics/ebola#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/ebola#tab=tab_1), [10.03.2022].

WHO, *Ebola West Africa, March 2014-2016*, disponível em: <https://www.who.int/emergencies/situations/ebola-outbreak-2014-2016-West-Africa>, [25.11.2020].

WHO, *Mers situation update/february 2022*, disponível em: <http://www.emro.who.int/health-topics/mers-cov/mers-outbreaks.html>, [10.03.2022].

WHO, *Zika virus disease*, disponível em: [https://www.who.int/health-topics/zika-virus-disease#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/zika-virus-disease#tab=tab_1), [10.03.2022].

WHO, *Zika vírus*, disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/zika-virus>, [21.09.2020].

WHO, *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*, disponível em: [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it), [14.03.2022].

WHO, *Coronavirus disease (COVID-19): Vaccines*, disponível em: [https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-\(covid-19\)-vaccines](https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-(covid-19)-vaccines), [15.03.2022].

WHO, *Director-General speeches*, disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches>, [08.07.2021].

WHO, *WHO-convened global study of origins of SARS-CoV-2: China Part*, disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/who-convened-global-study-of-origins-of-sars-cov-2-china-part>, [14.03.2022].

WHO, *HIV/AIDS*, disponível em: <https://www.who.int/data/gho/data/themes/hiv-aids>, [07.02.2022].

WILLIAMS, C. Michael, *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*, International Studies Quarterly, vol. 47, 2003, disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Words%2C-Images%2C-Enemies%3A-Securitization-and-Politics-Williams/b82123fcfdb984b397067d1e65e1abce4d761ec7>, [08.09.2020].

## LISTA DE REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

ONU, *Resolution 1308*, disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/418823?ln=en>, [10.03.2022].

ONU, *Resolution 2177 (2014)*, disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/779813?ln=en#record-files-collapse-header>, [21.11.2020].

PORTUGAL:

Constituição da República Portuguesa

Decreto do PR n.º 21-A/2021, de 25 de fevereiro

Decreto do PR n.º 25-A/2021, de 11 de março

Decreto do PR n.º 51-U/2020, 06 de novembro

Decreto do PR n.º 59-A/2020, de 20 de novembro  
Decreto do PR n.º 61-A/2020, de 04 de dezembro  
Decreto do PR n.º 66-A/2020, de 17 de dezembro  
Decreto do PR n.º 6-A/2021, de 06 de janeiro  
Decreto do PR n.º 6-B/2021, de 13 de janeiro  
Decreto do PR n.º 9-A/2021, de 28 de janeiro  
Decreto do PR n.º 11-A/2021, 11 de fevereiro  
Decreto do PR n.º 14-A/2020, de 18 de março  
Decreto do PR n.º 31-A/2021, de 25 de março  
Decreto do PR n.º 41-A/2021, de 14 de abril  
Decreto n.º 11-A/2020, de 21 de dezembro  
Decreto n.º 17-A/2020, de 2 de abril  
Decreto n.º 20-A/2020, de 16 de abril  
Decreto n.º 2-A/2020 de 20 de março  
Decreto n.º 2-A/2021, de 07 de janeiro  
Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril  
Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril  
Decreto n.º 3-A/2021, de 14 de janeiro, alterado pelo Decreto n.º 3-B/2021, de 19 de janeiro  
Decreto n.º 3-C/2021, de 22 de janeiro  
Decreto n.º 3-D/2021, de 29 de janeiro  
Decreto n.º 3-E/2021, de 12 de fevereiro  
Decreto n.º 3-F/2021, de 26 de fevereiro  
Decreto Regulamentar Regional n.º 27-A/2020/A, de 02 de dezembro  
Decreto Regulamentar Regional n.º 27-C/2020/A, de 09 de dezembro  
Decreto Regulamentar Regional n.º 28-D/2020/A, de 24 de dezembro  
Decreto Regulamentar Regional n.º 2-A/2021/A, de 26 de fevereiro  
Decreto Regulamentar Regional n.º 2-B/2021/A, de 12 de março  
Decreto Regulamentar Regional n.º 2-C/2021/A, de 31 de março  
Decreto Regulamentar Regional n.º 3-A/2021/A, de 01 de abril  
Decreto-Lei n.º 10-A/2020, 13 de março  
Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março

Decreto Regulamentar Regional n.º 1-B/2021/A , de 14 de janeiro  
Decreto Regulamentar Regional n.º 1-C/2021/A, de 22 de janeiro  
Decreto Regulamentar Regional n.º 1-E/2021/A, de 5 de fevereiro  
Decreto Regulamentar Regional n.º 1-F/2021/A, de 12 de fevereiro  
Despacho n.º 3301-A/2020, de 15 de março  
Despacho n.º 3427-A/2020, de 18 de março  
Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março  
Despacho n.º 6668/2021, de 8 de julho  
Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março  
Lei n.º 27/2006, de 3 de julho  
Lei n.º 44/86, de 30 de setembro  
Lei n.º 48/90, de 24 de agosto  
Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril  
Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto  
Resolução da AR n.º 1-B/2021, de 13 de janeiro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2021, de 29 de julho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020, de 16 de março  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 114-A/2021, de 20 de agosto  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 135-A/2021, de 29 de setembro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 135-A/2021, 29 de setembro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 142-A/2021, 29 de outubro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2021, de 25 de novembro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2021, de 13 de março  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 25-A/2022, de 17 de fevereiro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 25-A/2022, de 17 de fevereiro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-C/2022, de 3 de março  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-F/2022, de 17 de março  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-C/2020, de 30 de abril  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 34-A/2022, de 23 de março  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2020, de 15 de maio

Resolução do Conselho de Ministros n.º 40-A/2020, de 29 de maio  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2022, de 12 de abril  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 41-A/2022, de 21 de abril  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 43-B/2020, de 9 de junho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, de 29 de abril  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, de 29 de abril  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-C/2021, de 6 de maio  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2022, de 30 de maio  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-A/2020, de 25 de junho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020, de 14 de julho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2020, de 30 de julho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 59-B/2021, de 13 de maio  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 62-A/2021, de 20 de maio  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2020, de 13 de agosto  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/2021, de 27 de maio  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 68-A/2020, de 28 de agosto  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-A/2020, de 10 de setembro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-A/2021, de 2 de junho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2021, de 9 de junho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 76-A/2021, de 18 de junho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 77-A/2021, de 24 de junho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2020, de 24 de setembro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 86-A/2021, de 1 de julho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 88-A/2020, de 14 de outubro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 91-A/2021, de 8 de julho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 92-A/2020, de 31 de outubro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 92-A/2021, de 15 de julho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 96-A/2021, de 22 de julho  
Resolução do Conselho do Governo n.º 123/2020, de 4 de maio  
Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020, de 27 de março  
Resolução n.º 114-A/2021, de 14 de abril



Resolução n.º 14-A/2021, de 28 de janeiro  
Resolução n.º 15-A/2020, de 18 de março  
Resolução n.º 1-A/2021, de 06 de janeiro e suas alterações  
Resolução n.º 22-A/2020, de 2 de abril  
Resolução n.º 23-A/2020, de 16 de abril  
Resolução n.º 63-A/2021, de 11 de fevereiro  
Resolução n.º 69-A/2021, de 25 de fevereiro  
Resolução n.º 77-A/2021, de 11 de março  
Resolução n.º 83-A/2020, de 06 de novembro  
Resolução n.º 87-A/2020, de 20 de novembro  
Resolução n.º 89-A/2020, de 04 de dezembro  
Resolução n.º 90-A, 2020, de 17 de dezembro  
Resolução n.º 90-A/2021, de 25 de março  
Decreto n.º 8/2020, de 8 de novembro  
Decreto n.º 9/2020, de 21 de novembro  
Lei n.º 9/2020, de 10 de abril  
Decreto n.º 11/2020, de 06 de dezembro  
Decreto n.º 4/2021, de 13 de março  
Decreto n.º 5/2021, de 28 de março  
Decreto n.º 6/2021, de 3 de abril  
Decreto n.º 7/2021, de 17 de abril  
Decreto n.º 6-A/2021, de 15 de abril  
Decreto n.º 7/2021, de 17 de abril  
Todos disponíveis em: <https://dre.pt/dre/home>

## LISTA DE REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

### Tribunal Constitucional Português:

Acórdão n.º 334/22, de 03 de maio de 2022, Processo n.º 824/2021

Acórdão n.º 336/22, de 12 de maio de 2022, Processo n.º 203/2022

Acórdão n.º 351/22, de 12 de maio de 2022, Processo n.º 203/2022  
Acórdão n.º 353/22, de 12 de maio de 2022, Processo n.º 740/2021  
Acórdão n.º 380/21, de 27 de maio de 2021, Processo n.º 376/2020  
Acórdão n.º 381/21, de 27 de maio de 2021, Processo n.º 398/2020  
Acórdão n.º 424/20, de 31 de julho de 2020, Processo n.º 403/2020  
Acórdão n.º 435/21, de 22 de junho de 2021, Processo n.º 938/2020  
Acórdão n.º 738/21, de 22 de setembro de 2021, Processo n.º 307/2021  
Acórdão n.º 88/22, de 1 de fevereiro de 2022, Processo n.º 504/2021  
Acórdão n.º 89/22, de 1 de fevereiro de 2022, Processo n.º 618/2021  
Acórdão n.º 90/22, de 1 de fevereiro de 2022, Processo n.º 673/2021  
Acórdão n.º 193/22, de 17 de março de 2022, Processo n.º 325/2021  
Acórdão n.º 477/22, de 5 de julho de 2022, Processo n.º 194/2021  
Acórdão n.º 500/21, de 9 de junho de 2021, Processo n.º 353/2021  
Acórdão n.º 660/21, de 29 de julho de 2021, Processo n.º 367/2021  
Acórdão n.º 798/21, de 21 de outubro de 2021, Processo n.º 164/2021  
Acórdão n.º 87/22, de 1 de fevereiro de 2022, Processo n.º 1123/2020  
Acórdão n.º 921/21, de 9 de dezembro de 2021, Processo n.º 984/2020  
Acórdão n.º 352/21, de 27 de maio de 2021, Processo n.º 397/2020  
Acórdão n.º 464/22, de 24 de junho de 2022, Processo n.º 638/2021  
Acórdão n.º 465/22, de 24 de junho de 2022, Processo n.º 672/2021  
Acórdão n.º 466/22, de 24 de junho de 2022, Processo n.º 1341/2021  
Acórdão n.º 868/21, de 10 novembro de 2021, Processo n.º 937/2020

#### **Supremo Tribunal Administrativo:**

Acórdão n.º SA120200910088/20, de 10 setembro de 2020, Processo n.º 088/20.8BALS  
Acórdão n.º SA1202010310122/20, de 31 de outubro de 2020, Processo n.º 0122/20.1BALS  
Acórdão n.º SA1202102180136/20, de 18 de fevereiro de 2021, Processo n.º 0136/20.1BALS  
Acórdão n.º SA120210627085/21, de 27 de junho de 2021, Processo n.º 085/21.6BALS  
Todos disponíveis em: <http://www.dgsi.pt/>