

Do Estado de Necessidade ao Estado de Emergência: preservar a saúde sem destruir a economia, em Democracia

URL:

<https://expresso.pt/opiniaao/2020-03-19-Do-Estado-de-Necessidade-ao-Estado-de-Emergencia-preservar-a-saude-sem-destruir-a-economia-em-Democracia>

A evolução da pandemia do Covid-19 tem sido muito rápida também em Portugal e a produção de medidas legislativas e administrativas de proteção dos cidadãos e de apoio aos trabalhadores e empresas por parte do Governo tem acompanhado essa mesma velocidade.

Costuma dizer-se que em tempo de guerra não se limpam as armas e esta pandemia tem vindo a ser equiparada a uma guerra, pelo que não é de estranhar que as medidas que têm vindo a ser aprovadas pelo Governo nem sempre têm um enquadramento constitucional claro.

Vejamos as medidas decretadas no ultimo sábado, pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, em matéria de contratação e despesa pública, gestão de recursos humanos da administração pública, atividades das escolas e universidades, acesso a edifícios abertos ao público, prazos judiciais e outros, apoio aos trabalhadores e regimes de trabalho remoto. E vejamos ainda o estabelecimento de cercas sanitárias em torno do município de Ovar.

Algumas destas medidas decretadas pelo Governo correspondem a evidentes restrições ou suspensões de direitos fundamentais, como o direito de deslocação (art. 44.º CRP) ou o direito de iniciativa económica privada (art. 66.º CRP), outras interferem nas atribuições da Assembleia da República. Foram aprovadas, no entanto, sem atender às regras estritas previstas na Constituição, que prevê expressamente que os direitos fundamentais só podem ser restringidos por lei da Assembleia da República ou Decreto-Lei do Governo autorizado pela Assembleia e só podem ser suspensos nos termos da declaração de Estado de Sítio ou de Emergência, nos termos da Constituição. Nada disto sucedeu, como bem sabemos!

Quer isto dizer que o Governo praticou atos inconstitucionais? Sim! Mas tal não quer dizer que o não poderia fazer... Vamos explicar melhor.

Nenhuma norma, por mais bem escrita que seja, pode pretender prever todas as situações da vida. Daí decorre a necessidade de os órgãos de poder estarem legitimados a praticar excecionalmente atos sem apoio na Constituição ou nas leis. Chama-se a isso praticar atos em Estado de Necessidade.

Em situações excecionais pedem-se atos excecionais e estes não podem estar sempre previstos na Constituição ou na lei. Mas obviamente que estes atos só podem ser considerados válidos se os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo! É isso que caracteriza o Estado de Necessidade: (i) excecionalidade da situação e (ii) inexistência de mecanismos normais previstos capazes de lidar com ela. Além de proporcionalidade (necessidade, adequação, não excesso) da medida tomada.

Foi, por isso, ao abrigo de um Estado de Necessidade, que o Governo aprovou as medidas excecionais de sábado passado, expressas no DL 10-A/2020, como também o foi no caso do município de Ovar.

Para Ovar, o Governo não aprovou nenhum diploma legal especial, considerando que as suas medidas fossem enquadráveis numa lei especial para situações de Estado de Necessidade, a Lei de Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, de 03-07, com a última alteração da Lei n.º 80/2015, de 03-08). Mas a verdade é que esta lei se restringe a situações de "acidente grave", ou seja, acontecimentos inusitados com

efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente (art. 3.º). Esta definição da lei, dificilmente abrange uma pandemia como o Covid-19, pois está feita para tremores de terra, inundações, incêndios, etc.. Seja como for, não teremos dúvidas que as medidas aplicadas pelo Governo para conter o surto no interior do município de Ovar respaldam-se igualmente num Estado de Necessidade.

Mas é óbvio que o Governo não poderia continuar eternamente a praticar atos ao abrigo deste regime de necessidade, sendo premente reconduzir toda a atuação de combate ao Covid-19 no âmbito da Constituição. É para isto que a declaração do estado de Emergência se tornou essencial, pois só assim as medidas tomadas se podem considerar enquadradas na Constituição e ao abrigo de censura de invalidade.

Mais: só com o Estado de Emergência o Governo passa a estar devidamente enquadrado pelos restantes órgãos constitucionais, como o Presidente da República e a Assembleia da República.

Contrariamente aos atos praticados ao abrigo de um Estado de Necessidade (mesmo se previsto na Lei de Proteção Civil), os atos praticados no seguimento da declaração do Estado de Emergência têm pleno respaldo da Constituição (art. 19.º) e da Lei (Lei n.º 44/86, de 30-09, última alteração da Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11-05). E passam a ser fiscalizados regularmente pelo Presidente da República e pela Assembleia da República, a quem o Governo tem de prestar contas. Igualmente os tribunais, a PGR e a Provedoria da Justiça têm a missão de fiscalização dos atos praticados. E o Conselho Superior de Defesa Nacional fica em estado de permanente alerta.

Ou seja, a declaração de Estado de Emergência não vai mudar muito do que já hoje existe e das medidas que o Governo tem vindo a pôr em prática. Mas vai mudar tudo em termos de enquadramento constitucional: a partir da declaração, os atos do Governo passam a estar constitucionalmente enquadrados e a ser sujeitos a uma fiscalização por parte dos restantes órgãos constitucionais.

Faz assim, juridicamente, toda a diferença!

Na vida dos cidadãos não tanto. O Governo não vai aprovar de imediato a restrição de todos os direitos fundamentais, que a declaração genericamente autoriza, mas vai continuar a monitorizar a evolução da pandemia e a aprovar as medidas que, a todo o momento, entenda que sejam as necessárias e adequadas, sem excessos. Assim, não vamos ficar de imediato proibidos de nos deslocarmos, nem as empresas ou os trabalhadores ficam desde logo requisitados para funções públicas. Essas medidas só acontecerão se, e quando, o Governo entenda que são indispensáveis. Sabendo que, agora, essas medidas são constitucionais (se não for excedida a autorização).

É essa ponderação do caso concreto que o Governo vai ter de fazer, de forma que possa compatibilizar o melhor possível as medidas de contenção da pandemia com a continuidade da atividade económica, o que é tarefa quase impossível!

Já não restam muitas dúvidas que estamos a caminho de uma nova recessão, com o PIB a cair estrondosamente. Para minorar os efeitos das medidas de restrição o Governo vai ter de abrir os cordões à bolsa, esquecer os excedentes orçamentais, apoiar-se em programas de apoio europeus e, sobretudo, esperar que após a pandemia, o país seja capaz de recuperar rapidamente.

Sejamos otimistas e esperemos que tudo isso seja possível. O nosso futuro próximo, os nossos empregos, o crescimento económico, vão depender muito disso.

Ao menos agora, todos estamos comprometidos, o Presidente, a Assembleia e o Governo. Esta crise, contrariamente a anteriores, é legitimada pela Democracia e isso já é um grande avanço.

[Additional Text]:

José Luís Moreira da Silva

José Luís Moreira da Silva