

4. DIREITO PÚBLICO E PANDEMIA

ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ

1. Introdução

A tutela do bem jurídico-constitucional *saúde pública* e a sua concretização num direito (objetivo) da saúde demonstrou a respetiva transversalidade (ou horizontalidade) e, no contexto do combate à pandemia, penetrou todas as dimensões normativo-sociais e todos os ramos jurídico-dogmáticos. Todavia, talvez nenhuma matéria venha sentindo (pelo menos, com esta crescente intensidade) os influxos causados pela crise pandémica como o Direito Público. Tal resultou não só da circunstância de o cerne das preocupações dos poderes públicos se concentrar na realização do direito à proteção da saúde (e do impacto nos serviços de saúde, enquanto mecanismo privilegiado dessa proteção), mas também (e como uma importância absolutamente não despicienda) do facto de a garantia da saúde pública e as medidas de prevenção e combate à COVID-19 haverem implicado uma afetação de diversos direitos fundamentais.

Neste horizonte, a convocação do(s) instituto(s) do estado de exceção representou um problema transversal a vários ordenamentos jurídico-constitucionais. As dificuldades têm, aqui e além, emergido nos vários Estados, assistindo-se a um *crescendo* no que tange à reação jurisdicional dirigida pelos titulares dos direitos contra as diversas medidas adotadas ao abrigo do(s) estado(s) de exceção declarado(s). Os problemas avolumam-se, sobretudo quando consideramos que a o desenvolvimento das medidas de prevenção e combate à pandemia decorreu (ainda que não exclusivamente) de atuações jurídico-administrativas, que desencadearam restrições jusfundamentais várias.

2. Estados de exceção e afetação de direitos

A natureza relativamente súbita do surgimento da COVID-19 obrigou os ordenamentos jurídicos a reagir através do(s) instituto(s) do(s) estado(s) de exceção. Em Portugal, a mobilização da figura do estado de emergência no quadro da Constituição de 1976, ocorreu, pela primeira vez, neste momento, sem prejuízo da sua consagração desde a versão originária da CRP. Ademais, e diversamente do que sucedeu noutros horizontes¹, os sistemas ocidentais (incluindo os sistemas jurídicos lusófonos) confrontaram-se com a projeção jurídica dos efeitos de uma pandemia no plano dos direitos fundamentais, enquadrada por uma moldura normativa nem sempre clara. A conjugação entre estas dimensões impõe-nos que consideremos, sucessivamente, três questões: a distinção entre situações de normalidade e situações de exceção (2.1.); a centralidade assumida pelo Executivo, no contexto da resposta à crise (2.2.); a necessária subordinação das medidas de crise à juridicidade, sublinhando que os estados de exceção (constitucional ou administrativo) não operam fora do Estado de direito (2.3.).

2.1. Os direitos fundamentais entre a normalidade e a exceção

As circunstâncias atuais colocam-nos perante a necessária distinção entre situações de normalidade e situações de exceção, ou, numa outra perspetiva, entre o «direito da normalidade» e o «direito da

¹ Atente-se nos Estados (orientais) afetados, logo no dealbar do século XXI, pelo surto de SARS, e cujas reações se vêm considerando como exemplares, porquanto, após aquela epidemia, os instrumentos de resposta se desenvolveram e aprimoraram, criando planos de saúde pública e, como tal, conferindo às autoridades públicas uma *preparedness*, também no horizonte da organização e do planeamento político-administrativos, que, por sua vez, lhes atribuiu mecanismos de reação mais céleres e eficientes: eis o sucedeu, *v. g.*, com Singapura ou Taiwan. Cf. SHAABAN/PELETEIRO/MARTINS, «COVID-19: What Is Next for Portugal?», in: *Frontiers in Public Health*, vol. 8, 2020, 392 (doi: 10.3389/fpubh.2020.00392). Também na Região Administrativa Especial de Macau, a epidemia causada pelo SARS entre 2001 e 2003 permitiu uma aprendizagem que culminou na aprovação da Lei n.º 2/2004 (lei de prevenção, controlo e tratamento de doenças infecciosas), cujos mecanismos foram, de imediato, convocados para debelar a pandemia – *v.* Vera RAPOSO/Man Teng IONG, «The Struggle Against CoViD-19 Pandemic in Macao», in: *BioLaw Journal | Rivista di BioDiritto*, n.º especial 1, 2020, pp. 747 e ss..

crise»². No caso português, o combate à pandemia conduziu à mobilização de instrumentos jurídicos de excecionalidade, quer do estado de exceção constitucional (como sucedeu com o estado de emergência), quer dos “estados de exceção administrativos” (especiais)³ decorrentes da *Lei de Bases da Proteção Civil* (LBPC)⁴ e da *Lei de Bases da Saúde* (LBS)⁵, em articulação com a *Lei do sistema de vigilância em saúde pública* (LVSP)⁶. Em geral, e quando concebidas como formas de “estado de necessidade”, estas figuras consubstanciam um modo de legalização de atuações que, praticadas sob outro circunstancialismo, seriam inválidas, em cenários de perigo iminente e/ou atual para interesses superiores aos sacrificados, perigo esse não imputável ao autor da lesão.

Se, evidentemente, a adoção de cada um dos estados de exceção referenciados depende do preenchimento de pressupostos próprios e possui uma duração (em parte) diferenciada, também da perspectiva da afetação dos direitos fundamentais, os respetivos efeitos são distintos. Se os estados de exceção constitucional conduzem, no sistema jurídico português, à possibilidade de *suspensão* do exercício de direitos fundamentais, as restantes hipóteses apenas admitem a respetiva *restrição* – em consonância (pelo menos, tendencial) com a gravidade das situações que lhes estão subjacentes.

2.1.1. Assim, nas situações mais graves – em que se encontre decretado o estado de sítio ou o estado de emergência –, o artigo 19.º da CRP prevê a possibilidade de suspensão de direitos fundamentais. Tal obedece, evidentemente, a um conjunto de limites que a própria Constituição traça, entre os quais pretendemos salientar dois – um no plano orgânico-formal; outro de cariz material.

² Bacelar GOUVEIA, «Portugal e a COVID-19: Balanço e Perspetivas de uma Ordem Jurídica da Crise», in: *Revista do Ministério Público*, número especial COVID-19, ano 41, junho 2020, p. 94.

³ Cf. também Pedro GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, vol. 1, Alameda, Coimbra, 2019, pp. 391 e 392, destrinchando o estado de necessidade administrativo (enquanto regra geral constante do CPA), das “regras especiais do *direito de emergência*” (itálico no original), que consubstanciam um regime próprio.

⁴ Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto.

⁵ Aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro.

⁶ Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto.

Por um lado, a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência pressupõe uma articulação significativa entre os órgãos de soberania: no caso português, o Presidente da República, o Governo e o Parlamento, no horizonte de um verdadeiro esquema de freios e contrapesos, tal como decorre de uma adequada compreensão do princípio da separação e interdependência entre poderes. O desenho procedimental que precede a declaração presidencial do estado de emergência envolve a audição do Governo, a autorização da Assembleia da República [nos termos dos artigos 138.º, 161.º, alínea *l*), e 197.º, n.º 1, alínea *f*), da CRP⁷], bem como o controlo parlamentar da sua específica execução [cf. artigo 162.º, alínea *b*), da CRP⁸]. Também o esquema constitucional de organização do poder político (incluindo os órgãos de governo próprio das regiões autónomas) representa uma matéria que permanece intocada com a declaração de estado de sítio ou de estado de emergência (cf. artigo 19.º, n.º 7, da CRP).

Por outro lado, importa acentuar que o regime do estado de exceção constitucional também apresenta limites materiais. Desde logo, e sem prejuízo da imprescindível observância das exigências de sentido do princípio da proporcionalidade (cf., em especial, artigo 19.º, n.ºs 4 e 8, da CRP) e do princípio da excecionalidade e limitação da suspensão⁹, o n.º 6 do artigo 19.º da Lei Fundamental impede a suspensão dos direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, à não retroatividade da lei penal, do direito de defesa dos arguidos e da liberdade de consciência e de religião.

Afigura-se ainda notória a influência portuguesa nos Estados lusófonos, muitos deles a optar por um modelo de estado de excecionalidade constitucional, que, também com o objetivo de restaurar a ordem

⁷ Cf. também artigo 10.º do *Regime do estado de sítio e do estado de emergência* (RESEE – Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2011, de 30 de novembro, e 1/2012, de 11 de maio). A tramitação do procedimento encontra-se contemplada nos artigos 23.º e seguintes deste mesmo diploma.

O decreto do Presidente da República que declare o estado de sítio ou o estado de emergência [cf. artigo 134.º, n.º 1, alínea *d*), da CRP] encontra-se ainda sujeito a referenda ministerial, de acordo com o prescrito no n.º 1 do artigo 140.º da Constituição. V. também artigo 11.º do RESEE).

⁸ Cf. também artigo 28.º do RESEE.

⁹ Cf. Jorge MIRANDA, «Artigo 19.º», in: Jorge MIRANDA/Rui MEDEIROS (dir.), *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 410.

constitucional, prevêm a possibilidade de suspensão (e, em certos casos, também de limitação) de direitos fundamentais, com caráter temporário (cf. tabela 1).

Assim os artigos 282 a 284 da Constituição de Moçambique consagram o estado de sítio e o estado de emergência, em caso de agressão efetiva ou eminente, de grave ameaça ou de perturbação da ordem constitucional ou de calamidade pública (reservando-se o estado de emergência para os casos em que os pressupostos se revistam de menor gravidade), cuja declaração permite a suspensão e limitação de direitos, com uma duração não superior a 30 dias, sendo prorrogável por iguais períodos até três vezes, se persistirem as razões que determinaram a sua declaração. Considere-se ainda o artigo 58.º da Constituição angolana, que contempla as figuras do estado de guerra, estado de sítio e estado de emergência, a mobilizar em situações de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública, determinando a suspensão e limitação de direitos (sem a possibilidade de afetar o direito à vida, à integridade pessoal e à identidade pessoal, a capacidade civil e a cidadania a não retroatividade da lei penal, o direito de defesa dos arguidos; e a liberdade de consciência e de religião).

A Constituição brasileira conhece, neste contexto, uma diferenciação material mais significativa, com uma projeção no desenho dos regimes jurídicos aplicáveis, entre o estado de defesa e o estado de sítio (cf. artigos 136 e 137 da Constituição Federal, respetivamente): se o primeiro se encontra vocacionado para a preservação ou o pronto restabelecimento, em locais restritos e determinados, da ordem pública ou da paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza, admitindo apenas a restrição de direitos (com uma duração não superior a 30 dias, sem prejuízo da possibilidade de prorrogação mas apenas por uma vez, por igual período), o segundo dirige-se a reagir contra a comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa ou declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira, envolvendo já a suspensão de direitos (por um período não superior a 30 dias, sem prejuízo de prorrogações sucessivas por iguais períodos, ou, quando aplicável, enquanto perdurar a guerra ou a agressão armada).

2.1.2. A par e independentemente deste regime muito específico, o ordenamento português conhece um conjunto de disposições que admitem a adoção de medidas de excecionalidade em circunstancialismos muito díspares (nem todos associados – *rectius*, independentemente da sua associação – à proteção da saúde pública). Eis o que sucede com os instrumentos decorrentes da LBPC: as declarações de situação de alerta, de contingência ou de calamidade, previstas neste diploma, consistem em mecanismos destinados, em geral, a atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso de ocorrência de acidente grave ou de catástrofe (cf. artigo 1.º da LBPC), pressupondo um *crecendo* na gravidade da ocorrência, projetada na intensidade das medidas a adotar e no órgão com competência para as emitir (cf. artigos 8.º, 9.º, 13.º e seguintes, da LBPC). Em particular, os atos jurídicos e as operações materiais praticados ao abrigo da declaração de situação de calamidade e com o propósito de lhe dar execução presumem-se praticados em estado de necessidade (cf. artigo 23.º, n.º 2, da LBPC) e podem envolver limitações a direitos fundamentais, como a propriedade privada ou a livre iniciativa económica privada (cf. artigos 23.º, n.º 1, e 24.º, da LBPC).

No contexto de crises de saúde pública, o artigo 17.º da LVSP pública confere poderes extensos ao membro do Governo responsável pela área da saúde. Ao contrário do que parece sugerir a respetiva epígrafe (“poder regulamentar excepcional”), este preceito contempla medidas de exceção que não se reconduzem apenas à emissão de regulamentos, envolvendo aquela norma uma habilitação genérica para a prática de atos administrativos que impliquem a restrição, a suspensão ou o encerramento de atividades, a separação de pessoas que não estejam doentes, meios de transporte ou mercadorias que tenham sido expostos, de forma a evitar a eventual disseminação da infeção ou contaminação. Tal significa, pois, que, ao abrigo deste preceito, pode o Governo adotar medidas (primárias?) restritivas de direitos fundamentais, atingindo, *v. g.*, a liberdade de deslocação, o direito de reunião ou a livre iniciativa económica privada.

2.2. A centralidade do Executivo

A operacionalização do «direito da crise» implica, em regra, um reequilíbrio dos vários poderes, determinando a centralidade do poder

executivo em geral e do Governo em especial. Assim, as situações de exceção e as respostas encontradas para a respetiva reação acabam por implicar uma preponderância do Executivo, mesmo quando (como sucede entre nós) a competência para a declaração (do estado de emergência) se encontra cometida ao Chefe de Estado dotado de legitimidade democrática direta.

2.2.1. Desde logo, a execução nacional da declaração do estado de emergência encontra-se cometida ao Governo (cf. artigo 17.º do RESEE), enquanto órgão superior da Administração Pública. Repare-se ainda que a CRP mobiliza a expressão “autoridades” (cf. artigo 19.º, n.º 8 – recuperado pelo artigo 19.º do RESEE) para designar as entidades competentes para adotarem as providências adequadas e necessárias ao pronto restabelecimento da ordem constitucional – o que, por sua vez, remete para a Administração¹⁰ [naturalmente, sob a direção (*hoc sensu*) do Governo] um papel determinante logo na conformação das medidas, mas também na respetiva execução. O facto de a lei impor um dever de informação ao Presidente da República e à Assembleia da República incidente sobre as medidas de execução não afasta o protagonismo governamental, mas enfatiza o relevo da responsabilização política deste órgão perante aqueles outros.

Assume, neste horizonte, uma importância não despreciable a figura do regulamento administrativo: eis a natureza jurídica que assumiram as normas (ou, pelo menos, a maioria delas) constantes dos diversos decretos governamentais que vêm concretizando a declaração do estado de emergência emanada pelo Presidente da República¹¹. Esta forma de ação administrativa exerce aqui uma função de execução, enquanto instrumento normativo imprescindível para atuar a disciplina jurídica decorrente da declaração do estado de exceção constitucional.

¹⁰ No contexto específico do estado de sítio/estado de emergência, cf. Bacelar GOUVEIA, *Estado...*, cit., p. 190.

¹¹ Cf. Decretos n.ºs 2-A/2020, de 20 de março, 2-B/2020, de 2 de abril, 2-C/2020, de 17 de abril, 2-D/2020, de 30 de abril, 8/2020, de 8 de novembro, 9/2020, de 21 de novembro, 11/2020, de 6 de dezembro, 11-A/2020, de 21 de dezembro, 2-A/2021, de 7 de janeiro, 3-A/2021, de 14 de janeiro, 3-B/2021, de 19 de janeiro, 3-C/2021, de 22 de janeiro, 3-D/2021, de 29 de janeiro, 3-E/2021, de 12 de fevereiro, 3-F/2021, de 26 de fevereiro, e Decreto n.º 4/2021, de 13 de março.

2.2.2. Também a declaração de situação de calamidade, baseada na LBPC, reforçou esta centralidade do Governo. Em situações de emergência grave em saúde pública, particularmente perante situações de calamidade ou catástrofe, o membro do Governo responsável pela área da saúde toma as medidas necessárias de exceção que forem indispensáveis, coordenando a atuação dos serviços centrais do Ministério com as instituições e serviços do SNS e as autoridades de saúde de nível nacional, regional e municipal (cf. artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 82/2009). Na mesma linha se orienta, como sublinhámos, a citada Lei n.º 81/2009, que, em caso de emergência em saúde pública, confere poderes administrativos excepcionais ao membro do Governo responsável pela área da saúde (cf. artigo 17.º). Neste horizonte normativo, os problemas práticos reconduziram-se à circunstância de, no âmbito da designada primeira vaga, algumas das medidas adotadas como execução do estado de emergência se haverem prolongado, posteriormente ao abrigo da situação de calamidade ou do sistema de vigilância em saúde pública.

2.3. Os meios jurisdicionais de defesa dos direitos fundamentais

A fixação constitucional e legal de pressupostos e condições de estados de exceção indica nitidamente que não estamos aqui no âmbito de uma zona fora do princípio da juridicidade, mas, pelo contrário, que os poderes públicos se encontram a agir ainda no quadro de um Estado de direito.

Salvaguardadas as hipóteses em que o litígio emerge de uma (eventual) violação do direito à liberdade, e, por conseguinte, se reconduz à reação contra uma detenção ilegal, os “remédios” utilizados para o controlo da juridicidade da atuação dos poderes públicos no que tange à afetação dos direitos fundamentais relevam, sobretudo, da Justiça Administrativa e/ou da Justiça Constitucional. Entre nós (mas à semelhança do que sucede em outros ordenamentos), são já alguns (embora não muitos) os processos que, tendo chegado ao Tribunal Constitucional¹²

¹² Cf. Acórdãos n.ºs 424/2020, de 31 de julho, e 687/2020, de 26 de novembro. Entretanto, já deu entrada no Tribunal Constitucional, em 23 de novembro de 2020, um pedido de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, apresentado pela Provedora de Justiça, de normas que contendem com o direito de propriedade e a livre iniciativa económica privada), mas que, em virtude da ausência de prazo associada a este processo, ainda não constituiu objeto de decisão.

ou ao Supremo Tribunal Administrativo¹³, se debruçaram sobre a constitucionalidade/legalidade das medidas adotadas no contexto da pandemia que contendem com direitos fundamentais (cf. tabela 3).

Uma análise preliminar da jurisprudência disponível em Portugal permite antecipar três reflexões:

- a) Apesar de, no que respeita à jurisdição administrativa, não dispormos de dados sobre os tribunais de primeira instância, afiguram-se, em termos comparativos (*v. g.*, com os casos alemão e francês), relativamente escassos os processos intentados para defesa dos direitos fundamentais. Não nos parece, porém, poder inferir necessariamente deste dado que as medidas adotadas não suscitem dúvidas sobre a respetiva constitucionalidade (ou legalidade) – como, aliás, decorre da oposição de declarações de voto em dois dos Acórdãos;
- b) Sem prejuízo dos dois arestos do Tribunal Constitucional tirados em recursos de constitucionalidade, foram dirigidos à Justiça Administrativa os processos para a tutela de direitos fundamentais, em particular de intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias – cujas decisões, fazendo jus à qualificação como processo urgente, foram proferidas de modo célere, traduzindo um autêntico cumprimento do direito de tutela jurisdicional efetiva e consolidando a função dos tribunais como defensores dos direitos fundamentais e do Estado de direito;
- c) A apreciação da juridicidade das medidas apontou para a mobilização de princípios normativos fundamentais, como sucedeu, paradigmaticamente, com o princípio da proporcionalidade ou com o princípio da igualdade. Todavia, uma tal convocação também acabou por revelar algumas das perplexidades subjacentes aos juízos valorativos que pressupõem e as debilidades emergentes dos seus entendimentos tradicionais.

¹³ Cf. Acórdãos de 10.09.2020 (P. 088/20.8BALS), 31.10.2020 (P. 01958/20.9BELSB) e de 31.10.2020 (P. 0211/20.1BALS), Despachos de 20.11.2020 (P. 2090/20.0BELSB) e de 23.12.2020 (P. 143/20.4BALS), e Acórdão de 05.02.2021 (P. 012/21.0BALS).

3. Reflexões finais

As considerações anteriores demonstram que as projeções jurídicas da pandemia se voltam, a final, num “teste de esforço” do próprio Estado de direito, cuja defesa assume especial relevo em momentos de crise. A experiência atual rasga caminhos para reflexões ulteriores, quer a nível do Direito Constitucional, quer no plano do Direito Administrativo.

A relativa incipiência de instrumentos juridicamente admissíveis de resposta à pandemia gerou alguma indefinição no que tange à forma e ao grau de afetação dos direitos – entendidos como um dos pilares do Estado de direito. Esta crise veio atestar que, também no plano do(s) direito(s), a *preparedness* representa um aspeto primordial para a evolução dos regimes jurídicos, impondo-se uma reflexão e um aprimoramento, *a posteriori*, sobre a matéria¹⁴. Neste contexto, ressalta-se, do lado europeu (e, portanto, num horizonte jurídico-cultural mais próximo do nosso que as experiências asiáticas), a *Infektionsschutzgesetz* alemã que, tendo entrado em vigor já em 2001, estabelecia um quadro normativo relativamente sólido para situações análogas (embora sem a dimensão da COVID-19), mas que, ainda assim, teve de sofrer alterações significativas durante a pandemia, entre as quais a introdução de um estado de “situação epidemiológica de importância nacional”.

Repare-se que, a ser elaborada, em qualquer sistema jurídico, uma lei de proteção epidemiológica ou de emergência sanitária, a mesma exigirá não só uma adequada articulação com o sentido da existência de um estado de exceção constitucional com fundamento em calamidade pública (ou instituto análogo), como também uma reflexão e uma ponderação em matéria de conformação/limitação/restricção de direitos

¹⁴ O ordenamento jurídico português esteve *quase* a lograr uma posição dianteira nesta matéria: na verdade, a Base XIII do Projeto de Proposta de Lei de Bases da Saúde (cf. *Lei de Bases da Saúde: Materiais e Razões de um Projeto*, Cadernos da Lex Medicinæ n.º 3, Instituto Jurídico | Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018, pp. 47 e s.) previa o desenvolvimento e a implementação de instrumentos de observação em saúde, nomeadamente de monitorização e vigilância epidemiológica, assim como o desenvolvimento de um sistema de saúde pública que permitisse identificar, avaliar, gerir e comunicar situações de risco relativamente a doenças transmissíveis e outras ameaças à saúde pública, e a preparação e atualização sistemáticas de planos de contingência face a situações de emergência ou de calamidade pública, determinando as medidas temporárias necessárias à proteção da saúde pública. Infelizmente, nenhum destes aspetos acabaria por transparecer na Base 10 da nova LBS...

fundamentais, sobretudo, direitos, liberdades e garantias e da possibilidade e do grau de intervenção normativa da Administração neste horizonte. A elaboração de uma lei sobre tal matéria terá a vantagem de se encontrar mais bem apetrechada para dar resposta a uma situação pandémica (que apresenta especificidades face a outras hipóteses de calamidade ou catástrofe). Além de problemas específicos relacionados com a conveniência ou mesmo a legitimidade da interferência do direito no exercício da medicina (como sucede, *v. g.*, nas questões relativas à triagem de doentes), adivinham-se problemas que tocam o próprio âmbito de proteção de direitos fundamentais (e, correlativamente, do desenho das respetivas hipóteses de restrição) como sucederá, por exemplo, com o direito à intimidade da vida privada e à autodeterminação informativa (e as questões – muito diversas entre si – decorrentes quer da eventual obrigatoriedade da utilização de aplicações de geolocalização e de rastreio de contactos, quer do registo e publicitação das pessoas vacinadas, nomeadamente através da emissão de “passaportes de imunidade COVID-19” ou “certificados sanitários”, quer do controlo de temperatura corporal), ou o direito à integridade física (e questões relacionadas com a vacinação obrigatória), ou mesmo a liberdade de iniciativa económica ou a liberdade de empresa (e as soluções relacionadas com a gestão de redes de comunicação e do respetivo tráfego, de modo a dar prioridade à prestação de serviços críticos). A estes problemas associam-se ainda as dimensões materiais relacionadas com a observância das exigências de sentido do princípio da proporcionalidade, ou as dimensões formais atinentes ao princípio da determinabilidade das normas ou da densidade normativa acrescida em todas as disposições que toquem direitos, liberdades e garantias.

Considerando que a pandemia e as respetivas consequências sanitárias, mas, sobretudo, económicas constituem um desafio social normativamente relevante, as mesmas exigirão certamente reflexões que importarão mutações significativas no desenvolvimento do direito público, as quais, todavia, não poderão colocar em xeque as exigências de sentido dos princípios estruturantes do Estado de direito, da democracia e da socialidade.

| País/ordenamento jurídico | Estado(s) de exceção constitucional | Pressupostos e efeitos | Estado(s) especiais de exceção administrativa | Pressupostos e efeitos |
|---------------------------|---|---|---|---|
| Angola | Estado de guerra estado de sítio estado de emergência (artigo 58.º da Constituição de Angola) | Agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública | Suspensão e limitação de direitos (mas impossibilidade de afetar o direito à vida, à integridade pessoal e à identidade pessoal, a capacidade civil e a cidadania; a não retroatividade da lei penal; o direito de defesa dos arguidos; e a liberdade de consciência e de religião) | Restrição de direitos (incluindo a necessidade para evitar a sua propagação das consequências do acidente grave, catástrofe ou calamidade pública, de modo a repor a normalidade, e medidas indispensáveis para a salvaguarda da saúde e segurança da população, incluindo o direito de propriedade, direito de reunião, liberdade de culto, liberdade de expressão artística, direito de deslocação, livre iniciativa económica privada) |
| Brasil | Preservação ou pronto restabelecimento, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza | Estado de guerra estado de sítio estado de emergência (artigo 136 da Constituição Federal) | Restrição de direitos duração não superior a 30 dias, sem prejuízo da possibilidade de prorrogação mas apenas por uma vez por igual período | Situações que demandem o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública (incluindo situações epidemiológicas, de desastres ou de desassistência à população) |
| Moçambique | Estado de sítio estado de emergência (artigos 282-284 da Constituição de Moçambique) | Cometeo grave de repressão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa ou declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira | Suspensão de direitos duração não superior a 30 dias, sendo prorrogáveis sucessivas por iguais períodos (ou, no segundo caso, enquanto perdurar a guerra ou agressão armada) | Restrição de direitos (incluindo a liberdade, direito de deslocação, propriedade) |
| Macau | Estado de sítio estado de emergência (artigos 282-284 da Constituição de Moçambique) | Agressão efetiva ou eminente, de grav e ameaça ou de perturbação da ordem constitucional ou de calamidade pública (o estado de emergência é declarado quando os pressupostos se revistam de menor gravidade) | Estado de calamidade (Regime Jurídico de Gestão e Redução do Risco de Desastres, aprovado pela Lei n.º 10/2020 de 24 de agosto) | Restrição de direitos (incluindo o direito de propriedade, liberdade de ensino, direito de reunião, liberdade de culto, liberdade de expressão artística, direito de deslocação, livre iniciativa económica privada) |

| Tipologia I | Tipologia II | Base | Fundamentos/pressupostos | Duração | Afetação de direitos fundamentais | Utilização durante a pandemia |
|---|--|---|---|---|--|-------------------------------|
| Estados de exceção constitucional | Estado de sítio | CRP (artigo 19.º) | Agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou calamidade pública | Máximo de 15 dias, sem prejuízo de renovações | Suspensão de direitos (mas impossibilidade de suspensão dos direitos à vida, à integridade física, 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) | Não |
| | Estado de emergência | | <i>Idem</i> , mas quando os pressupostos se revistam de menor gravidade | | | Sim |
| Estados (especiais) de exceção administrativa | Situação de calamidade* | Lei de Bases da Proteção Civil (artigos 8.º e ss., 19.º e ss.) | Atenuação de riscos coletivos e limitação dos seus efeitos no caso de ocorrência de acidente grave ou catástrofe | Não especificada | Restrição de direitos (nomeadamente propriedade privada, livre iniciativa económica privada, direito de deslocação, direito de reunião) | Sim |
| | (A adoção das medidas previstas nestes diplomas não depende de uma específica declaração de estado de exceção, podendo as mesmas ser emanadas ao abrigo das habilitações legislativas que oferecem, desde que verificados os respetivos pressupostos). | Lei de Bases da Saúde (Base 34) Lei de vigilância em saúde pública (artigo 17.º) | Defesa da saúde pública Emergência em saúde pública (eventualmente articulada com a declaração de calamidade: cf. artigo 18.º) | Não especificada | Restrição de direitos (nomeadamente liberdade e livre iniciativa económica privada) | |

* A LBPC prevê ainda outros dois níveis (situação de alerta e situação de contingência), mas apenas a situação de calamidade surge concebida como estado de necessidade (cf. artigo 23.º, n.º 2).