

A PANDEMIA INTERNACIONAL OCASIONADA PELA DOENÇA COVID-19 E O ESTADO DE EMERGÊNCIA EM PORTUGAL: INCURSÃO NOS EFEITOS DO CONFINAMENTO

THE INTERNATIONAL PANDEMIC OF COVID-19 AND THE STATE OF
EMERGENCY IN PORTUGAL: ADDRESSING THE EFFECTS OF LOCKDOWN

Susana Sardinha Monteiro

Doutora em Direito pela Universidade da Extremadura (Cáceres/Espanha).
Professora no Politécnico de Leiria (Leiria/Portugal).
E-mail: susana.monteiro@ipleiria.pt

Cátia Marques Cebola

Doutora em Direito pela Universidade de Salamanca, (Salamanca/Espanha).
Professora Adjunta do Politécnico de Leiria (Leiria/Portugal).
E-mail: catia.cebola@ipleiria.pt

Recebido em: 15 de fevereiro de 2021

Aprovado em: 6 de abril de 2021

Sistema de Avaliação: Double Blind Review

RPR | a. 18 | n. 2 | p. 06-35 | mai./ago. 2021

DOI: <https://doi.org/10.25112/rpr.v2i0.2478>

RESUMO

A pandemia ocasionada pelo vírus SARS-Cov2 é a primeira deste século e também deste novo milênio. Vários autores afirmam que a repetição, no futuro, de situações similares será uma (quase) inevitabilidade. Assim, importa estudar os seus efeitos e as medidas adotadas no atual contexto, por forma a poder medir-se o impacto das decisões adotadas e potenciar os efeitos positivos da reação futura a uma nova pandemia. Começaremos por plasmar o enquadramento jurídico-constitucional do estado de emergência no nosso país na primeira vaga da pandemia, descrevendo-se seguidamente as restrições impostas e as medidas adotadas legalmente pelo Governo no ensejo de prevenir o lastro do contágio social, tentando o equilíbrio entre a proteção da saúde pública e a abertura económica. Este trabalho restringe-se à análise jurídica das principais medidas adotadas em sede de estado de emergência e do impacto em termos legais que essas medidas causaram, avaliando-se a resposta que os instrumentos jurídicos existentes permitiram durante o confinamento imposto aos cidadãos, designadamente o regime do teletrabalho ou as formas eletrónicas de resolução de conflitos na área do consumo.

Palavras-chave: Estado de emergência. Pandemia. Covid-19. Teletrabalho. Consumo.

ABSTRACT

The SARS-Cov2 pandemic is the first of this century and also of this new millennium. Several authors say that the repetition of similar situations in the future will be almost inevitable. It is therefore important to study its effects and the measures adopted in the current context in order to be able to measure the impact of the decisions adopted and enhance the positive effects of the future reaction to a new pandemic. We will begin by shaping the legal-constitutional framework of the state of emergency in our country in the first wave of the pandemic. Then we will present the restrictions imposed and the legal measures adopted by the Government in order to prevent the ballast of social contamination, trying to balance the protection of public health and economic openness. This work is restricted to the legal analysis of the main measures adopted during the state of emergency and the impact in legal terms that those measures have caused, evaluating the response that the existing legal instruments allowed during the confinement imposed on citizens, namely the teleworking regime or the electronic forms of conflict resolution in the consumer area.

Keywords: Emergency state. Pandemic. Covid-19. Telework. Consumption.

1 INTRODUÇÃO

Proclamado há vários anos por diversos cientistas e especialistas da área da saúde, o cenário de pandemia sempre foi encarado como uma profecia catastrófica dos mais pessimistas, de concretização meramente hipotética. A previsão anunciada torna-se, contudo, uma realidade em 2020 e cidadãos de todo o mundo e de todas as classes sociais viram-se obrigados a adaptar-se a uma nova realidade. No plano social e económico os desafios foram inúmeros face ao confinamento que progressivamente os Estados foram impondo internamente. Empresas enfrentam quebras na produção e, conseqüentemente, nas receitas, o que naturalmente se repercute no aumento do desemprego e na percepção das fragilidades sociais e económicas dos que detêm menos rendimentos.

E este cenário de pandemia exigiu respostas por parte de Governos e entidades públicas, tendo sido o edifício jurídico dos vários Estados o que maiores provas de coerência sistémica teve de dar. Deambulando entre a defesa do direito fundamental à saúde pública e a proteção dos demais direitos, liberdades e garantias, o quadro legal emanado pelos órgãos próprios teve de implementar um conjunto de medidas restritivas da autonomia dos cidadãos, como o confinamento obrigatório, sem perder de vista os limites constitucionais inderrogáveis num Estado de direito democrático.

Neste trabalho focaremos a nossa análise precisamente nas alterações e medidas jurídicas que se foram produzindo durante o estado de emergência em Portugal. Começaremos por plasmar o enquadramento jurídico-constitucional do estado de emergência no nosso país na primeira vaga da pandemia, descrevendo-se seguidamente as restrições impostas e as medidas adotadas legalmente pelo Governo no ensejo de prevenir o lastro do contágio social, mas permitir também o funcionamento da economia na medida do possível.

Focaremos depois atenções no impacto verificado em termos de teletrabalho, tendo em conta as repercussões pessoais, sociais e económicas que acarretou para trabalhadores, famílias e empresas. Terminaremos com a análise da ressonância económica do atual contexto pandémico ao nível das relações comerciais e do consumo. Nesta sede e face ao incremento do comércio online com a conseqüente conflitualidade que lhe está inerente, analisaremos as valências de instrumentos eletrónicos já existentes como a plataforma europeia ODR.

O objetivo fulcral deste estudo é permitir perceber se, por um lado, o quadro legal e constitucional granjeava suficiente robustez jurídica para dar resposta ao cenário de pandemia que se vivenciou e, por outro, se as medidas adotadas legalmente tiveram o impacto desejado e foram suficientes para atenuar os efeitos negativos inerentes.

2 DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE EMERGÊNCIA EM PORTUGAL NA PRIMEIRA VAGA DA PANDEMIA

A 18 de março foi declarado o estado de emergência em Portugal, através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública e foi renovado por duas vezes, pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, e pelo Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril, com fundamento na verificação da continuada situação de calamidade pública. Vigorando até ao dia 2 de maio, data em que o país passou do estado de emergência para o estado de calamidade, iniciou-se um plano de desconfinamento em três fases (4 de maio, 18 de maio e 1 de junho), possibilitando uma gradual reabertura de vários setores de atividade.

O Estado de sítio e de emergência encontra-se previsto e regulado no art. 19.º da Constituição da República Portuguesa (adiante designada de CRP) e na Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, que contém o regime do estado de sítio e do estado de emergência (adiante designada de Lei n.º 44/86). A CRP trata, na mesma disposição, os estados de exceção como o estado de sítio e estado de emergência. Sob a epígrafe “Suspensão do exercício de direito”, o art.º 19.º, n.º 2, da CRP enuncia que

[o] estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.

Ainda que tratando de duas situações de exceção, o estado de emergência é declarado quando se verificarem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verificarem ou ameacem verificarem-se casos de calamidade pública. Segundo Canotilho (1998, p. 976) enquadram-se nas situações de calamidade pública as “catástrofes naturais (terramotos, vulcões, tempestades, inundações e epidemias), as «catástrofes tecnológicas» e os «acidentes graves» (acidentes ferroviários, náuticos, aéreos, incêndios e explosões, etc)”.

Esta “menor intensidade da crise” (CANOTILHO, 1998, p. 973) que subjaz às situações de estado de emergência reflete-se nas respetivas consequências, dado que na situação de estado de sítio é possível a suspensão total de direitos, liberdades e garantias, enquanto no estado de emergência apenas se admite a suspensão parcial. Nestes termos, o art. 19.º, n.º 3, da CRP prescreve que a declaração do estado de emergência “apenas pode determinar a suspensão de alguns dos direitos, liberdades e garantias suscetíveis de serem suspensos” e o art. 9.º, n.º 2, da Lei n.º 44/86, refere expressamente que

[n]a declaração do estado de emergência apenas pode ser determinada a suspensão parcial do exercício de direitos, liberdades e garantias, (...) prevendo-se, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas.

Esta situação de exceção impõe a observância de regras formais e materiais estritas, previstas na Constituição e na lei. A Constituição e o regime democrático mantêm-se. Nem a Constituição nem a democracia estão suspensas. É, aliás, a própria CRP que prevê a possibilidade de ser declarado o estado de emergência, precisamente para que se possa restabelecer a normalidade constitucional o mais rapidamente possível.

Subscrevemos o pensamento de Canotilho (1998, p. 973) ao assinalar que:

'Situações de anormalidade constitucional' não são 'estados' sem Constituição ou fora da Constituição, mas sim situações carecidas de uma disciplina jurídico-constitucional diferente daquela que está normativo-constitucionalmente consagrada para os 'estados de normalidade' constitucional (...). O direito de necessidade do Estado só é compatível com um Estado de direito democrático, constitucionalmente conformado, quando na própria lei fundamental se fixarem os *pressupostos*, as *competências*, os *instrumentos*, os *procedimentos* e as *consequências* jurídicas da 'Constituição de exceção'.

No mesmo sentido, Miranda e Medeiros (2005, p. 166) escrevem que:

As providências excepcionais impostas por situações de necessidade têm de ser apercebidas como providências de defesa da Constituição. São instrumentos de garantia, não de ruptura (...) [pelo que] valem enquanto dirigidas ao retorno, tão cedo quanto possível e com o menor custo possível, à normalidade constitucional.

Assim, a suspensão ou a restrição de direitos, liberdades e garantias "*devem limitar-se, nomeadamente, quanto à sua extensão, à sua duração e aos meios utilizados, ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional*" (art. 19.º, n.º 4, da CRP). Não obstante, em caso algum podem ser afetados "*os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil, à*

*cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião*¹ (art. 19.º, n.º 6, da CRP).

Na sistematização apresentada por Miranda e Medeiros (2005, pp. 168-169), acrescentam, ainda, como limites absolutos da suspensão, “os princípios da universalidade, de igualdade e da tutela jurídica e o carácter geral, abstrato e não retroativo da declaração (até por maioria de razão, à face do artigo 18.º, n.º 3)”. Realçam, ainda a “[e]strita sujeição de todas as providências que alterem a normalidade constitucional aos princípios da constitucionalidade e da legalidade”, nos termos do art. 19.º, n.º 7, da CRP.

Para Canotilho (1998), a declaração do estado de emergência determina:

- a suspensão coletiva de direitos (art. 19.º CRP) com os limites previstos no art. 19.º, n.º 4, da CRP e no art. 2.º da Lei n.º 44/86, (e que elencámos *supra*) - e nunca a suspensão individual dos direitos, liberdades e garantias;

- a exigência da especificação dos direitos, liberdades e garantias afetados pela declaração do estado de emergência (art. 19.º, n.º 3, da CRP e art. 14.º, n.º 1, al. d), da Lei n.º 44/86) pelo que todos os não especificados ficam fora das medidas restritivas de exceção;

- o cumprimento dos princípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade (art. 19.º, n.º 4, n.º 6, e n.º 7, da CRP e art. 3.º da Lei n.º 44/86);

- e a limitação temporal da suspensão dos direitos, liberdades e garantias, que não pode prolongar-se por mais de 15 dias, ainda que se admita a renovação por iguais períodos (art. 19.º, n.º 5, da CRP e art. 4.º da Lei n.º 44/86).

Em cumprimento do princípio da proibição de excesso e do princípio da proporcionalidade, “a declaração do estado de (...) emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional (artigo 19.º, n.ºs 4 e 8)”, pelo que a suspensão dos direitos, liberdades e garantias efetiva-se, apenas, na medida do necessário. (Miranda, 2005, p. 168).

¹ De acordo com Miranda e Medeiros (2005, pp. 168-169), a lógica da consagração e do alcance destes limites impõe uma análise ampla correspondente à expansão natural e à garantia que carecem. Neste sentido: os direitos à vida e à integridade pessoal postulam quer a proibição da pena de morte, da tortura e de tratos ou penas cruéis, degradantes e desumanos (art. 24.º, n.º 2, e art. 25.º, n.º 2, da CRP), quer a proibição de extradição quando tais penas constem do Direito do Estado requisitante (art. 33.º, n.º 4, da CRP); os direitos à identidade pessoal, à cidadania e à capacidade civil implicam os direitos pessoais conexos: o direito ao desenvolvimento da personalidade, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação (art. 26.º da CRP); a não retroatividade da lei criminal, na medida em que se funda na ideia de segurança jurídica, implica a aplicação da lei mais favorável ao arguido, ainda que retroativamente (art. 39.º, n.º 4, da CRP); a liberdade de consciência e de religião abrange a objeção de consciência (art. 41.º, n.º 6, da CRP) e não se coaduna com o tratamento de dados referentes às convicções filosóficas e à fé religiosa (art. 35.º, n.º 3, da CRP).

Em consonância com o que acima vai exposto, a duração do estado de emergência é limitada “*ao necessário à salvaguarda dos direitos e interesses que visam proteger e ao restabelecimento da normalidade, não podendo prolongar-se por mais de 15 dias, sem prejuízo de eventual renovação por um ou mais períodos, com igual limite*” (art. 5.º, n.º 1, da Lei n.º 44/86 na sequência do art. 19.º, n.º 5, da CRP) mas, desde e enquanto se mantiverem, os pressupostos e as causas que a determinaram. A duração deve ser fixada no respetivo decreto institutivo, indicando-se o dia e hora dos seus início e cessação (art. 5.º, n.º 2, da Lei n.º 44/86).

O estado de emergência cessa automaticamente pelo decurso do prazo bem como pela cessação das circunstâncias que tiverem determinado a declaração, devendo, neste caso ser revogada, também por Decreto do Presidente da República referendado pelo Governo (art. 13.º da Lei n.º 44/86).

A violação do disposto na declaração do estado de emergência faz incorrer os respetivos autores em crime de desobediência (art. 7.º da Lei n.º 44/86)². Assim sendo, da declaração do estado de emergência deve, de forma clara e expressa constar, “*a determinação do grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e do apoio às mesmas pelas Forças Armadas, sendo caso disso*”, para além da “*caracterização e fundamentação do estado declarado; o âmbito territorial; a duração; a especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso ou restringido*” (art. 14.º, n.º 1, da Lei n.º 44/86), sempre em cumprimento do preceituado no art. 19.º da CRP.

Em termos de aplicação geográfica, o estado de emergência pode ser declarado em relação a todo ou parte do território nacional, consoante o âmbito (geográfico) das suas causas justificativas (art. 19.º, n.º 2, da CRP e art. 4.º da Lei n.º 44/86).

2.1 DA DECLARAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA: REGRAS FORMAIS

Em atenção ao caráter excecional da declaração do estado de emergência, impõe-se a intervenção e interdependência dos vários órgãos de soberania: o Presidente da República que decreta, a Assembleia da República que autoriza³ e o Governo que executa.

² Contudo, os cidadãos cujos direitos, liberdades e garantias tiverem sido violados por declaração do estado de emergência, ou por providência adotada na sua vigência, ferida de inconstitucionalidade ou ilegalidade, designadamente por privação ilegal ou injustificada da liberdade, têm direito à correspondente indemnização, nos termos gerais.

³ Caso a Assembleia da República não esteja reunida, nem seja possível a sua reunião imediata, a autorização será concedida pela Comissão Permanente, que terá de ser ratificada pelo Plenário logo que seja possível reuni-lo (art. 10.º, n.º 2, da Lei n.º 44/86). Nem a Assembleia da República, nem a sua Comissão Permanente podem, respetivamente, autorizar e confirmar a autorização com emendas.

Precisando, nos termos da Constituição e da Lei, a declaração do estado de emergência consiste num ato próprio do Presidente da República [art. 134.º, al. *d*), da CRP] que *"reveste a forma de decreto (...)";* que *"depende da audição do Governo [arts. 138.º, n.º 1, e 197.º, al. *f*] e da autorização da Assembleia da República [arts. 161.º, n.º 1 e 179.º, n.º 3, al. *f*], da CRP] ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da respetiva Comissão Permanente"*, carecendo, ainda de *"referenda do Governo"* (art. 140.º, n.º 1, da CRP).

Para este efeito, o Presidente da República, após audição do Governo, solicita à Assembleia da República, autorização para declarar o estado de emergência, em mensagem fundamentada na qual constem os factos justificativos do estado a declarar, o âmbito territorial e a duração. Posteriormente, o Presidente da República procede, através de decreto, com referenda do Governo, à declaração do estado de emergência.

À Assembleia da República cabe a *"autorização, confirmação ou recusa da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência"* (art. 15.º da Lei n.º 44/86) que assume a forma de resolução e que, em qualquer dos casos, deverá conter *"a definição do estado a declarar e a definição pormenorizada do âmbito da autorização concedida"* (art. 16.º, n.º 1 e n.º 2, da Lei n.º 44/86).

A execução da declaração do estado de emergência compete ao Governo, que dos respetivos atos manterá informados o Presidente da República e a Assembleia da República. A referida execução decorre nos termos declarados pelo Presidente da República e autorizados pela Assembleia da República.

De acordo com a posição de Canotilho (1998), verifica-se, neste procedimento, um reforço da competência e intervenção da Assembleia da República e um substancial esvaziamento da capacidade de intervenção do Governo. Sendo o Governo o órgão ao qual compete a tomada das medidas de execução da declaração de estado de emergência, medidas estas de natureza executiva, administrativa, militar, orçamental, diplomática, não faria qualquer sentido a sua não audição prévia (art. 138.º, n.º 1, da CRP) e a sua não pronúncia [art. 197.º, n.º 1, als. *f*) e *g*), da CRP]. Não obstante, cabe à Assembleia da República um papel primacial na situação de estado de emergência. Em primeiro lugar é da exclusiva competência da Assembleia da República definir, através de lei orgânica, o regime legal do estado de emergência [art. 164.º, al. *e*), da CRP], tratando-se, esta de uma matéria da sua reserva absoluta. Depois, compete-lhe, não apenas autorizar, através de lei, a declaração de estado de emergência, mas também confirmar essa declaração se a mesma tiver sido tomada pela Comissão Permanente da Assembleia da República. Por fim, compete-lhe controlar a respetiva aplicação [art. 162.º, al. *b*), da CRP], que se traduz na possibilidade de fiscalização política das medidas adotadas pelo Governo.

Esta interdependência entre os diferentes órgãos, associada ao poder de fiscalização da Assembleia da República atesta-se, também, na necessidade de, até quinze dias após a cessação do estado de emergência ou, tendo ocorrido a renovação da respetiva declaração, até quinze dias após o termo de cada período, o Governo remeter à Assembleia da República relatório pormenorizado e tanto quanto possível documentado das providências e medidas adotadas na vigência da respetiva declaração.

2.2 DA CONCRETA DECLARAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA

No caso presente, o estado de emergência foi declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública. Renovado por duas vezes, pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril e pelo Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020 de 17 de abril, com fundamento na verificação da continuada situação de calamidade pública.

Abrangendo todo o território nacional, isto é, Portugal continental e arquipélagos dos Açores e da Madeira (art 2.º do Decreto Presidencial n.º 14 – A/2020), foi decretado por 15 dias, iniciando-se às 0:00 horas de 19 de março e terminando às 23:59 do dia 2 de abril de 2020 (art. 3.º do Decreto Presidencial n.º 14 – A/2020) e renovado, primeiro, entre as 0:00 horas do dia 3 de abril e as 23:59 horas do dia 17 de abril de 2020 (nos termos do art. 3.º do Decreto do Presidente da República, n.º 17 – A/2020, de 2 de abril); e, segundo, entre as 0:00 horas do dia 18 de abril e as 23:59 do dia 2 de maio de 2020 (nos termos do art. 3.º do Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril de 2020).

A Assembleia da República debateu e aprovou a Resolução n.º 15-A/2020, no dia 18 de março, autorizando o Presidente da República a declarar o estado de emergência e a Resolução n.º 22-A/2020, no dia 2 de abril, que o renovou. No dia 16 de abril, a Assembleia da República debateu e aprovou a Resolução n.º 23-A/2020, autorizando o Presidente da República a renovar a declaração do estado de emergência até ao dia 2 de maio.

A regulamentação do estado de emergência foi feita através do Decreto n.º 2-A/2020 (retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-D/2020), que entrou em vigor às 00h00 do dia 22 de março, e pelo Decreto n.º 2-B/2020, que entrou em vigor às 00h00 do dia 3 de abril, revogando o Decreto anterior e pelo Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril que regulamentou a prorrogação do estado de emergência, revogando o Decreto de execução anterior e que entrou em vigor às 00h00 do dia 18 de abril. Este diploma incluía, entre outras, normas relativas ao confinamento obrigatório, à circulação de pessoas, à abertura de estabelecimentos comerciais e ao funcionamento dos serviços públicos.

Ao abrigo do recente estado de emergência, o Governo pôde aprovar medidas com a única preocupação de proteger a saúde pública e na medida do estritamente necessário. Para tal, o Presidente

da República elencou nos vários decretos, um conjunto de direitos que ficaram parcialmente suspensos, balizando, assim, as medidas a adotar pelo Governo aquando da execução do Decreto Presidencial. Incluem-se, nos termos do art. 4.º dos decretos presidenciais: a imposição de restrições necessárias ao direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional; a requisição pelas autoridades públicas competentes da prestação de quaisquer serviços e a utilização de bens, móveis e imóveis do domínio da propriedade e iniciativa económica privada; as restrições aos direitos dos trabalhadores, nomeadamente a suspensão do exercício do direito à greve na medida em que possa comprometer o funcionamento de infraestruturas críticas ou de unidades de prestação de cuidados de saúde, bem como em setores económicos vitais para a produção, abastecimento e fornecimento de bens e serviços essenciais à população; a imposição de restrições à circulação internacional, nomeadamente através do estabelecimento de controlos fronteiriços, mas sempre em escrupuloso cumprimento pelas regras internacionais e os Tratados da União Europeia, assim como impondo o confinamento compulsivo de pessoas; as restrições ao direito de reunião e de manifestação, assim como à liberdade de culto na sua dimensão coletiva e a proibição do direito de resistência às ordens emanadas pelas autoridades públicas competentes em execução do Decreto do estado de emergência. No Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, foi ainda prevista a possibilidade de imposição de medidas restritivas da liberdade de aprender e ensinar, nomeadamente proibindo ou limitando as aulas presenciais e impondo o ensino à distância por meios telemáticos (com recurso à internet ou à televisão); bem como restrições ao direito à proteção de dados pessoais, tornando possível o envio de mensagens escritas (SMS) por parte dos operadores de telecomunicações, com alertas da Direção-Geral da Saúde ou outras relacionadas com o combate à epidemia, sempre que as autoridades públicas competentes o determinassem.

De entre as medidas constantes dos decretos presidenciais - apenas a suspensão do exercício do direito à greve "*na medida em que possa comprometer o funcionamento de infraestruturas críticas, de unidades de prestação de cuidados de saúde e de serviços públicos essenciais, bem como em setores económicos vitais para a produção, abastecimento e fornecimento de bens e serviços essenciais à população*" e a suspensão do direito de resistência "*ativa ou passiva às ordens emanadas pelas autoridades públicas competentes em execução do estado de emergência*" [ar. 4.º, al. g) do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março), "*(...) podendo incorrer os seus autores (...) em crime de desobediência*" (art. 5.º do Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020) - produziram efeitos imediatos. Todas as outras medidas elencadas pelo Presidente da República, necessitaram da aprovação por parte do Governo, a quem cabia avaliar – em face das circunstâncias concretas - da necessidade e da oportunidade de aprovar cada medida elencada na declaração do estado de emergência.

2.2.1 Das medidas adotadas em sede de execução do estado de emergência: o confinamento

Fazendo uma breve análise de caráter geral de algumas das medidas adotados pelo Governo, em cumprimento do Decreto do Presidente da República e da autorização da Assembleia da República, destacamos o estabelecimento de limitações ao direito de deslocação; o encerramento de alguns estabelecimentos; as condições a respeitar pelas instalações e estabelecimentos que puderam permanecer abertos; e um conjunto e regras específicas para a restauração. Foi também previsto o modo como as forças e serviços de segurança assegurariam a fiscalização e o cumprimento das medidas impostas.

Em termos de limitações ao direito de deslocação, o estado de emergência não implicou automaticamente o confinamento compulsivo. Antes deu a possibilidade ao Governo de impor o referido confinamento compulsivo, mas apenas quando tal se revelasse estritamente necessário e em nome da proteção da saúde pública.

Neste sentido, foram desde logo abrangidas pelas limitações ao direito de deslocação, as pessoas doentes ou em situação de vigilância ativa, ou seja, os doentes com Covid-19, infetados com SARS-Cov2 e os cidadãos relativamente aos quais as autoridades de saúde ou outros profissionais de saúde determinassem a vigilância ativa. Estes cidadãos ficavam em confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio, sendo que ao violarem esta obrigação de confinamento incorriam no crime de desobediência.

Ficaram sujeitas a um dever especial de proteção: os maiores de 70 anos; os imunodeprimidos e os portadores de doença crónica que, para os devidos efeitos, fossem considerados de risco, designadamente os hipertensos, os diabéticos, os doentes cardiovasculares, os portadores de doença respiratória crónica e os doentes oncológicos. Estes cidadãos (sujeitos a um dever especial de proteção) só podiam circular em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para efeitos, entre outros, de: aquisição de bens e serviços; deslocações por motivos de saúde, designadamente para efeitos de obtenção de cuidados de saúde; deslocação a estações e postos de correio, agências bancárias e seguradoras; deslocações de curta duração para efeitos de atividade física, sendo proibido o exercício de atividade física coletiva; deslocações de curta duração para passeio dos animais de companhia; e outras atividades de natureza análoga ou por outros motivos de força maior ou necessidade impreterível, desde que devidamente justificados. Não obstante, os imunodeprimidos e os portadores de doença crónica podiam circular desde que para o exercício da atividade profissional (salvo em situação de baixa médica).

Foram excecionados do dever especial de proteção, não se lhes aplicando restrições à liberdade de circulação: os profissionais de saúde e agentes de proteção civil e os titulares de cargos políticos, magistrados e líderes dos parceiros sociais.

Para além dos casos especiais enunciados *supra*, foi consagrado um dever geral de recolhimento domiciliário, abrangendo a generalidade dos cidadãos, ou seja, todos os que tivessem idade inferior a 70 anos e todos os que não fossem considerados de risco (os não imunodeprimidas, os não portadores de doença crónica, designadamente hipertensos, diabéticos, doentes cardiovasculares, com doença respiratória crónica ou doença oncológica).

A imposição deste dever geral de recolhimento domiciliário traduziu-se em limitações à liberdade de circulação. Assim, a generalidade dos cidadãos só podia circular em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para, entre outras: a aquisição de bens e serviços; a deslocação para efeitos de desempenho de atividades profissionais ou equiparadas (considerando-se como equiparada a atividade profissional, a atividade dos atletas de alto rendimento e seus treinadores, bem como acompanhantes desportivos do desporto adaptado); a procura de trabalho ou resposta a uma oferta de trabalho; as deslocações por motivos de saúde, designadamente para efeitos de obtenção de cuidados de saúde e transporte de pessoas a quem devessem ser administrados tais cuidados; deslocações para acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica ou tráfico de seres humanos, bem como de crianças e jovens em risco (por aplicação de medida decretada por autoridade judicial ou Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, em casa de acolhimento residencial ou familiar); as deslocações para assistência de pessoas vulneráveis, pessoas com deficiência, filhos, progenitores, idosos ou dependentes; as deslocações para acompanhamento de menores (desde que de curta duração e para fruição de momentos ao ar livre); para frequência dos estabelecimentos escolares; as deslocações de curta duração para efeitos de atividade física, sendo expressamente proibido o exercício de atividade física coletiva; as deslocações para participação em ações de voluntariado social; as deslocações por outras razões familiares imperativas, designadamente o cumprimento de partilha de responsabilidades parentais (conforme estabelecido em acordo de responsabilidades parentais celebrado entre os respetivos titulares ou imposto judicialmente); as deslocações para visitas, quando autorizadas, ou entrega de bens essenciais a pessoas incapacitadas ou privadas de liberdade de circulação; participação em atos processuais junto das entidades judiciais; deslocação a estações e postos de correio, agências bancárias e agências de corretores de seguros ou seguradoras; as deslocações de curta duração para efeitos de passeio dos animais de companhia e para alimentação de animais; as deslocações de médicos-veterinários, de detentores de animais para assistência médico-veterinária; as deslocações por parte

de pessoal das missões diplomáticas, consulares e das organizações internacionais localizadas em Portugal, desde que relacionadas com o desempenho de funções oficiais; as deslocações necessárias ao exercício da liberdade de imprensa; o retorno ao domicílio pessoal; as deslocações por parte de pessoas portadoras de livre-trânsito, emitido nos termos legais, no exercício das respetivas funções ou por causa delas; e outras atividades de natureza análoga ou por outros motivos de força maior ou necessidade impreterível, desde que devidamente justificados.

Para realização das deslocações e/ou atividades *supra* enunciadas, as pessoas podiam circular na via pública com veículos particulares que podiam circular, também, para efeitos de reabastecimento em postos de combustível. Não obstante, em todas as deslocações efetuadas deviam ser respeitadas as recomendações e ordens determinadas pelas autoridades de saúde e pelas forças e serviços de segurança, designadamente as respeitantes ao distanciamento físico entre pessoas.

No que concerne às condições a respeitar pelas instalações e estabelecimentos, foram elaboradas listas contendo o conjunto de estabelecimentos forçados a encerrar e os que puderam permanecer abertos e em funcionamento. Foram forçados a encerrar os estabelecimentos e as instalações dedicadas a atividades recreativas, de lazer e diversão (tais como: discotecas, bares, salões de dança ou de festa, circos, parques de diversões, parques recreativos, parques aquáticos, jardins zoológicos); as atividades culturais e artísticas (tais como: cinemas, teatros, museus, monumentos, palácios, bibliotecas, galerias de arte); as atividades desportivas, salvo as destinadas à atividade dos atletas de alto rendimento (tais como: campos de futebol, rugby, pavilhões, courts de ténis, piscinas, ginásios e estádios); as atividades em espaços abertos, espaços e vias públicas, ou espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas (tais como: pistas de ciclismo, motociclismo, automobilismo; desfiles e festas populares); espaços de jogos e apostas (casinos, bingos, salões de jogos); atividades de restauração (tais como: restaurantes, cafetarias, casas de chá, bares, esplanadas, máquinas de *vending*, termas e spas).

No que concerne aos estabelecimentos de restauração e similares (como restaurantes, cafetarias, casas de chá) foi criado um regime de exceção, pelo que puderam manter a respetiva atividade, mas para efeitos exclusivos de confeção destinada a consumo fora do estabelecimento ou entrega no domicílio (diretamente ou através de intermediário), sendo dispensados da obtenção da licença necessária para a prestação dos referidos "serviços de *take away*".

Puderam manter-se abertos e em funcionamento (entre outros) os seguintes estabelecimentos: minimercados, supermercados, hipermercados; frutarias, talhos, peixarias, padarias; mercados para venda de produtos alimentares; lotas; serviços médicos ou outros serviços de saúde e apoio social; farmácias; oculistas; serviços públicos essenciais e respetiva reparação e manutenção (serviços de

água, energia elétrica, gás natural, serviços postais, serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos e de higiene urbana e serviço de transporte de passageiros); papelarias e tabacarias; jogos sociais; clínicas veterinárias; estabelecimentos de venda de animais de companhia e respetivos alimentos; postos de abastecimento de combustível; estabelecimentos de manutenção e reparação de veículos automóveis e motocicletas, tratores e máquinas agrícolas, bem como venda de peças e acessórios e serviços de reboque; estabelecimentos de venda e reparação de eletrodomésticos, equipamento informático e de comunicações e respetiva reparação; serviços bancários, financeiros e seguros; atividades funerárias e conexas; serviços de manutenção e reparações ao domicílio; serviços de segurança ou de vigilância ao domicílio; atividades de limpeza, desinfeção, desratização e similares; serviços de entrega ao domicílio.

Todos estes estabelecimentos e instalações que se puderam manter abertos e em funcionamento (durante o tempo em que vigorou o estado de emergência) tiveram de cumprir um conjunto muito estrito de regras de proteção da segurança e higiene. Mais ainda, tiveram de assegurar o atendimento prioritário de algumas categorias de pessoas, a saber: as sujeitas a um dever especial de proteção, os profissionais de saúde, os elementos das forças e serviços de segurança, de proteção e socorro, o pessoal das forças armadas, e de prestação de serviços de apoio social.

Para além destas medidas foi, também, previsto um conjunto de medidas de apoio económico e social visando proteger o emprego, proteger os rendimentos das famílias, assim como evitar a destruição de empresas.

2.2.2 Das medidas excecionais de execução do estado de emergência: a obrigatoriedade do teletrabalho

Uma das medidas excecionais e temporárias adotadas pelo Governo em execução da declaração do estado de emergência e com maior impacto na vida social, na medida em que conflui diretamente com duas realidades fulcrais na vida dos cidadãos - a família e o trabalho - foi a imposição, sempre que possível, do regime do teletrabalho.

Para um adequado entendimento do impacto desta medida, importa efetuar primeiramente uma breve caracterização do regime jurídico do teletrabalho no ordenamento jurídico português.

2.2.2.1 Do regime jurídico do teletrabalho: breve caracterização

O legislador português define o teletrabalho como “a prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora da empresa e através do recurso a tecnologias de informação e comunicação” no art. 165º do Código do Trabalho (adiante designado de CT). Dadas as especificidades da relação jurídica de teletrabalho, que o afastam do regime geral, o contrato subordinado de teletrabalho consiste

num contrato de trabalho sujeito a regime especial. Trata-se de uma prestação laboral realizada com subordinação jurídica, sujeito às ordens e direção do empregador.

A noção legal de teletrabalho tem sido escalpelizada pela doutrina que aponta as principais características deste tipo contratual. Para Amado (2016, p. 121), destacam-se dois elementos que caracterizam o teletrabalho: o elemento geográfico (ou seja, o trabalho realizado à distância) e o elemento tecnológico (trabalho realizado com recurso a tecnologias de informação e de comunicação). Fernandes (2017, p. 210), ao analisar a noção de teletrabalho, destaca as características da subordinação e da distância. Assim, ao contrário do contrato de trabalho comum onde o empregador e trabalhador partilham o mesmo espaço, sendo a relação laboral presencial, o teletrabalho subordinado “organiza-se de modo que o empregador ou a chefia tem, em cada momento (de um horário de trabalho), a possibilidade de transmitir instruções, acompanhar diretamente a sua execução e realizar eventuais ações corretivas, sem que se achem na presença um do outro”.

Já Leitão (2012, p. 435) define teletrabalho como a “prestação de trabalho que se desenvolve fora do local de trabalho central do empregador, sendo realizado noutra local que se encontra ligado a esse local de trabalho central por meios de comunicação eletrónicos”. Destaca dois elementos característicos do teletrabalho: o primeiro, decorre do facto de ser realizado habitualmente fora da empresa; o segundo decorre do facto de as comunicações entre empregador e teletrabalhador serem efetuadas com recurso a TIC, especificando que “consoante a intensidade da comunicação se pode distinguir entre teletrabalho *offline*, quando o teletrabalhador não se encontra em conexão com a empresa durante a atividade, e teletrabalho *online*, quando o trabalhador se encontra permanentemente ligado em rede com a empresa durante o seu trabalho” (LEITÃO, 2012, pp. 436-437).

O contrato de teletrabalho é um negócio jurídico formal, pelo que está sujeito a forma escrita nos termos do n.º 5 do art. 166.º do CT. Tal constitui uma exceção à regra da consensualidade vertida no art. 110.º daquele Código. Contudo, a lei esclarece que “a forma escrita é exigida apenas para prova da estipulação do regime de teletrabalho”. O n.º 5 do art. 166.º do CT enuncia um conjunto de menções obrigatórias que devem constar do contrato escrito de teletrabalho subordinado, nomeadamente: “*identificação, assinaturas e domicílio ou sede das partes*”; “*indicação da atividade a prestar pelo trabalhador, com menção expressa do regime de teletrabalho, e correspondente retribuição*”; “*indicação do período normal de trabalho*”; “*propriedade dos instrumentos de trabalho bem como o responsável pela respetiva instalação e manutenção e pelo pagamento das inerentes despesas de consumo e de utilização*”; e a “*identificação do estabelecimento ou departamento da empresa em cuja dependência fica o trabalhador, bem como quem deve contactar no âmbito da prestação de trabalho*”.

Da análise do art. 166.º do CT, distingue-se o teletrabalho interno e o teletrabalho externo. O interno decorre quando o trabalhador, inicialmente contratado no regime comum, passa a exercer a sua atividade em regime de teletrabalho. Teletrabalho externo surge nas situações em que, *ab initio*, o trabalhador é contratado para exercer a sua atividade segundo este regime especial.

O legislador tratou diferentemente estas duas situações. Assim, o trabalhador externo pode exercer a sua atividade – teletrabalho originário – por um período determinado ou indeterminado. O contrato poderá ser igualmente modificado no sentido de o trabalhador passar a exercer a sua atividade de acordo com o regime dos demais trabalhadores da empresa (ou seja, a lei permite a transição do trabalho externo para o trabalho interno). No entanto, o legislador foi mais cauteloso com os trabalhadores internos que passam a exercer a sua atividade em regime de teletrabalho. Esta passagem apenas pode ser realizada por acordo escrito entre o empregador e o teletrabalhador e não pode exceder os três anos. Este prazo pode, contudo, ser modificado por IRCT, quer no sentido da sua redução, quer do seu alargamento (art. 167.º, n.º 1, do CT). Findo o prazo, o trabalhador deve retomar o seu posto de trabalho inicial, mantendo-se o vínculo laboral segundo o regime comum. O acordo de teletrabalho pode ser unilateralmente denunciado por qualquer uma das partes, durante os primeiros 30 dias da sua execução⁴.

Aqui reside a grande alteração imposta em tempos de pandemia: o legislador impôs a obrigatoriedade do teletrabalho, não sujeito a acordo entre trabalhador e empregador.

2.2.2.2 Do teletrabalho em tempos de pandemia: de exceção a regra

O Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, já mencionado e pelo qual o Governo procedeu à execução da declaração do estado de emergência previu, no seu art. 6.º, a obrigatoriedade de prestação da atividade laboral em regime de teletrabalho *“independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam”*.

Dias antes, a 13 de março, o Governo havia estabelecido medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19. Pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, no Capítulo X “Formas alternativas de trabalho”, havia sido previsto no art. 29.º, n.º 1, relativo ao teletrabalho que “[d]urante a vigência do presente decreto-lei, o regime de prestação subordinada de

⁴ A lei recortou, contudo, duas situações particulares. Uma, a do trabalhador vítima de violência doméstica (art. 166.º, n.º 2, do CT) e outra, a do trabalhador com filho com idade até três anos (art. 166.º, n.º 3, do CT) No primeiro caso não é necessário o acordo entre as partes, não podendo o empregador opor-se ao pedido do trabalhador que tem, assim, um “direito potestativo à mudança para o regime de teletrabalho, caso este seja compatível com a atividade desempenhada”. No segundo caso, a lei permite ao trabalhador com filho com idade até 3 anos exercer a sua atividade em regime de teletrabalho, desde que tal seja compatível com a atividade desempenhada e o empregador disponha dos recursos e dos meios para o efeito (art. 166.º, n.º 3, do CT).

*teletrabalho pode ser determinado unilateralmente pelo empregador ou requerida pelo trabalhador, sem necessidade de acordo das partes, desde que compatível com as funções exercidas*⁵. Esta constitui uma importante alteração no regime jurídico deste tipo contratual, que impunha – sempre – a necessidade de acordo entre as duas partes, trabalhador e empregador, conforme analisaremos, ainda que em traços gerais, mais à frente.

O Governo, pelo Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril de 2020 regulamentou a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril). O Governo fundamentou a necessidade de adoção de novas medidas pelo facto de terem sido “detetadas situações que careciam de regulamentação expressa neste âmbito excecional com a evolução registada da pandemia (...) de modo a minorar o risco de contágio e de propagação da doença”. Mantendo a convicção “de que os contactos entre pessoas, constituem forte veículo de contágio e de propagação do vírus, bem como as suas deslocações, devem manter-se ao nível mínimo indispensável”, foram adotadas limitações adicionais à circulação das pessoas. Mais ainda, “verificou-se que determinadas atividades económicas devem continuar a ser exercidas, devendo manter-se a respetiva atividade”. Uma das medidas adotadas para evitar contactos e a consequente propagação do vírus foi a manutenção da obrigatoriedade da “adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam” (art. 8.º). Esta obrigatoriedade manteve-se inalterada no Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril, que regulamentou a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República e no Decreto-Lei n.º 22/2020, de 16 de maio, que alterou as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença Covid-19.

Foi apenas com o Decreto-Lei n.º 24-A/2020, de 29 de maio, que - “com o intuito de retomar, embora de forma gradual, a atividade económica - sem prejuízo da constante avaliação do quadro epidemiológico, sanitário, social e económico” - foi revogado o art. 29.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março. Neste sentido, e a partir de 1 de junho, passaram a vigorar as regras gerais relativas ao regime de teletrabalho, constantes do CT e que exigem, a obrigatoriedade de acordo entre trabalhador e empregador.

Em termos estatísticos e por forma a percebermos o impacto do teletrabalho em tempos de pandemia, atente-se que os dados do Eurostat mostram que 6,5% dos trabalhadores portugueses estavam a

⁵ O disposto nesta disposição não se aplicava, nos termos do n.º 2 do art. 29.º a algumas categorias profissionais, a saber: profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro, incluindo os bombeiros voluntários, e das forças armadas, os trabalhadores dos serviços públicos essenciais, de gestão e manutenção de infraestruturas essenciais, bem como outros serviços essenciais,

trabalhar a partir de casa em 2019. No início de maio, 58% das empresas reportavam pelo menos um trabalhador em situação de teletrabalho, enquanto 16% contabilizavam mais de 75% de trabalhadores em regime de teletrabalho⁶.

3 DA INCURSÃO NOS EFEITOS DO CONFINAMENTO NA VIDA DAS FAMÍLIAS, DAS EMPRESAS, NO EMPREGO E NO CONSUMO

Numa economia de mercado aberta como a portuguesa, os efeitos negativos da situação de emergência de saúde pública ocasionada pela pandemia Covid-19, obrigaram ao confinamento da generalidade das pessoas e ao estabelecimento de grandes limitações ao funcionamento de instalações e estabelecimentos. O impacto fez-se sentir nas pessoas, nas famílias, nas empresas, ou seja, na atividade económica⁷ (afetada quase na totalidade). Foi necessária uma intervenção do Estado, “musculada” e excecional, com a adoção de medidas de apoio às famílias, às empresas, ao emprego, no sentido de tentar minimizar as consequências negativas das medidas excecionais que foram adotadas e que ditaram o confinamento, o encerramento de muitos estabelecimentos⁸, a necessidade de reconversão de outros com vista à recuperação da economia, ao regresso à atividade, ou seja, à retoma da normalidade possível. Neste sentido destacamos a capacidade de adaptação de algumas empresas portuguesas que reconverteram a sua atividade em tempos de pandemia, destacando-se aquelas que iniciaram a produção de equipamentos de proteção individual (EPI) perante a falta verificada em Portugal e no mundo.

⁶ A percentagem de empresas com teletrabalhadores aumenta com a dimensão das respetivas empresas. Assim, de 30,4% em microempresas para 93% no caso de grandes empresas, de acordo com o Inquérito Rápido e Excecional às Empresas do INE e do Banco de Portugal (publicado a 5 de maio e respeitante à semana de 27 de abril a 1 de maio de 2020), disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=431950311&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt, acedido a 24.04.2021.

⁷ Para uma análise específica do impacto da pandemia do COVID 19 na economia em geral e nos diferentes sectores, em particular, veja-se a Revista Portugalglobal, n.º 130, (maio de 2020), disponível em <https://www.portugalglobal.pt/PT/RevistaPortugalglobal/2020/Documents/revista-130-maio.pdf>, acedido a 20.10.2020.

⁸ De acordo com o estudo de Tavares e Osório, uma proporção substancial de empresas estava sob pressão financeira. Um estudo do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia (GEE) mostra que 25% das empresas não estariam em condições de efetuar pagamentos para além de um mês, com este número a subir para 50% no setor do alojamento e da restauração [cfr. Tavares, N. e G. Osório de Barros, G. (2020). “Covid-19: Capacidade das empresas para assegurar o pagamento das remunerações numa situação de paragem total da atividade”, in Boletim Mensal de Economia Portuguesa, 04, abril disponível em https://www.gee.gov.pt/pt/?option=com_fileman&view=file&routed=1&name=An%C3%A1lise%2008%2020.pdf&folder=estudos-e-seminarios/artigos&container=fileman-files, acedido a 24.04.2020.

3.1 DO IMPACTO NO EMPREGO

Não obstante as medidas excepcionais de apoio, o impacto no emprego e no mercado de trabalho foi claro. Assim, entre o final de fevereiro e o final de abril, o desemprego registado aumentou de cerca de 316.000 para 392.000 (correspondente a um aumento de 24%). Em finais de abril o desemprego registado aumentara cerca de 22,1%, em termos homólogos⁹. O impacto é ainda maior se tivermos em conta que “apenas” cerca de metade dos trabalhadores afetados estavam cobertos por proteção no desemprego¹⁰. Cruzando os dados do serviço público de emprego (IEFP) e de acordo com os dados do estudo “Portugal: Uma análise rápida do impacto da Covid-19 na economia e no mercado de trabalho”, coordenado por Mamede em colaboração com Pereira e Simões (2020, p. 4)¹¹, que aqui seguimos de perto:

⁹ No primeiro trimestre de 2020 a população inativa cresceu cerca de 65.500, o maior aumento trimestral desde o início das séries estatísticas, em 2011.

¹⁰ Atente-se que, em abril de 2020, o número de pessoas a receber subsídio de desemprego era de 198.000, por comparação com os 392.000 desempregados registados junto do serviço público de emprego.

¹¹ MAMEDE *et al.* (2020).

O aumento do desemprego afetou mais os homens do que as mulheres, mais os trabalhadores com idades inferior a 25 anos do que os trabalhadores mais velhos, e os trabalhadores com o ensino secundário, seguidos por aqueles com o nível mais baixo do ensino secundário, mais do que os que tinham outros níveis de qualificação escolar (...). Os despedimentos coletivos mais do que duplicaram em abril (141, abrangendo 1328 trabalhadores) em comparação com o mês anterior, sendo que metade envolveu microempresas (403 trabalhadores). Mais de 100 000 empresas, empregando 1,3 milhões de pessoas (perto de um terço do total dos trabalhadores), candidataram-se ao regime de *lay-off* temporário simplificado [dados relativos a candidaturas até 12 de maio] que permite às empresas suspenderem temporariamente os contratos de trabalho (...)¹². Para os trabalhadores, o regime implica um corte de um terço no salário. Embora só parte dos trabalhadores de cada empresa estejam temporariamente em *lay-off*, o sistema resultou numa perda de rendimento para várias centenas de milhares de trabalhadores.

Apesar da obrigatoriedade do regime de teletrabalho, a verdade é que muitos trabalhadores foram mesmo forçados a deixar de trabalhar para apoiar a família na sequência da suspensão das atividades letivas em estabelecimento escolar ou equipamento social à primeira infância ou deficiência, na sequência de determinação da autoridade de saúde ou decisão do Governo. Foi, aliás, criada uma medida de apoio excepcional à família para trabalhadores independentes, para apoio ao rendimento, destinada a famílias

¹² O regime de *lay-off*, vigente em Portugal desde 1983 como medida para responder, também, a um período de grande recessão económica, raramente foi utilizado. Consiste num mecanismo que permite às empresas suspender os contratos de trabalho ou reduzir o período normal de trabalho com um subsídio salarial a cobrir uma grande parte dos custos do trabalho. A adoção de um regime temporário de *lay-off* simplificado constituiu uma das mais importantes medidas de política, com impacto transversal, durante a fase inicial da pandemia, atestado pelo grande o nível de adesão e consequente impacto orçamental. Os trabalhadores abrangidos recebem apenas dois terços do salário [ou o salário mínimo nacional, se este for superior - com o limite máximo de 3 salários mínimos (€ 1905,00) e o mínimo de 1 salário mínimo], 70% do qual é pago pelo Estado (através de reembolso ao empregador) e o restante pelo empregador. Caso se opte pela redução do tempo de trabalho, os salários são ajustados em conformidade. Os trabalhadores recebem pelo menos o equivalente ao salário mínimo nacional e, no máximo, três vezes esse valor. Trata-se de uma simplificação do regime de *lay-off* constante no Código do Trabalho, desde logo porque é financiado pelo Orçamento do Estado e não pela Segurança Social, as condições de acesso foram adaptadas à situação de confinamento, incluindo: encerramento obrigatório; cessação ou redução de atividades devido a interrupções nas cadeias de abastecimento globais ou cancelamento de encomendas; uma quebra de pelo menos 40 por cento no volume de negócios, verificado nos 30 dias anteriores à apresentação do pedido. Também, os requisitos para a troca de informações e o período de consulta dos trabalhadores ou dos seus representantes são mais reduzidos. O regime de *lay-off* temporário inclui outros benefícios adicionais, a saber: os empregadores (mas não os trabalhadores) estão isentos de contribuições para a Segurança Social e recebem um incentivo financeiro único de apoio à retoma da atividade (635 euros por trabalhador). Não obstante, os benefícios têm uma menor duração – um mês, prorrogável até ao máximo de três meses, ao passo que o *lay-off* tradicional pode ir até 18 meses. Mais ainda, o sistema atual condiciona as empresas a não despedirem coletivamente os seus trabalhadores ou eliminarem postos de trabalho durante o período do apoio e até 60 dias após terminus do referido apoio e benefício.

com crianças com menos de 12 anos e no valor de dois terços do salário bruto (montante que nunca poderia ser inferior ao salário mínimo nacional, mas que podia chegar a três vezes esse valor)¹³.

Há, contudo, dados impossíveis de atestar e comprovar. Atente-se, para tal, no número indefinido de trabalhadores do setor informal (que representa quase um oitavo do emprego total em Portugal, de acordo com dados da OIT)¹⁴ que pode também ter sofrido uma drástica redução no seu rendimento em consequência do confinamento.

3.2 DO IMPACTO NA CONFLITUALIDADE LABORAL

Acresceu neste cenário de pandemia o aumento considerável da conflitualidade nos mais diversos setores. No mundo laboral tal é evidente, com as acusações reportadas pelos sindicatos e confirmadas pelas respetivas entidades inspetivas (Autoridade para as Condições de Trabalho - ACT e da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego - CITE, cujos poderes e meios de controlo e fiscalização foram reforçados em tempo de pandemia¹⁵) de comportamentos abusivos e de não cumprimento da legislação laboral e das medidas excecionais adotadas em tempos de pandemia e estado de emergência. Destacamos de entre as principais causas concretas para a origem dos conflitos: a exigência de gozo de férias, logo após a declaração do estado de emergência, em clara violação das regras legais e contratuais; a recusa do pagamento de subsídio de refeição a trabalhadores em regime de teletrabalho; o não pagamento das retribuições mensais ou a existência de cortes considerados desnecessários e arbitrários; o despedimento de trabalhadores com contratos a termo e durante períodos experimentais, quando, em virtude de terem aderido ao regime de lay-off simplificado estarem impedidos de o fazer; o despedimento de mulheres grávidas ou puérperas; a recusa na concessão de direitos de parentalidade nomeadamente quanto a flexibilizar horários de trabalho; o aumento na rescisão de contratos não permanentes para mulheres grávidas, mulheres puérperas e pais em licença parental¹⁶; o não cumprimento das regras de

¹³ Cfr. Decreto-Lei n.º 10 – A/2020, de 13 de março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril e pelo Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril.

¹⁴ ILO (2018). Women and men in the informal economy: A statistical picture, Geneva, disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf, acessado a 24.04.2021.

¹⁵ Art. 24.º do Decreto.º 2-B/2020, de 2 de abril e art. 26.º do Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril que regulamentaram a prorrogação do estado de emergência. Para além do reforço no número de inspetores em cerca de 194 novos inspetores (alguns dos quais temporariamente alocados de outros serviços públicos), estes passaram a ter competência para suspender os despedimentos com indícios de ilegalidade, impedindo a interrupção do pagamento da respetiva retribuição, até decisão judicial final.

¹⁶ Segundo dados da CITE verificou-se aumento de 106,1% em abril e de 50,3% em março em relação aos meses homólogos.

proteção, de segurança e saúde ocupacional por parte de muitas empresas, desde logo pela falta de equipamento de proteção individual para os trabalhadores.

Na sequência do referido supra, a imposição e conseqüente generalização do regime do teletrabalho constituiu, também, um importante fator para o aumento da conflitualidade laboral. São comumente conhecidas e reconhecidas algumas das principais desvantagens/pontos fracos decorrentes da realização da atividade laboral em regime de teletrabalho, tanto para o trabalhador, como para o empregador, bem como para a sociedade em geral. Os riscos psicológicos decorrentes do isolamento e da marginalização, típicos numa situação de teletrabalho com o conseqüente sentimento de perda de pertença a um grupo ou organização, foram acentuados pelas restrições à liberdade de circulação e pelo confinamento; a precariedade e a perda de regalias socio-laborais foram uma consequência natural em tempos de paragem quase total da atividade económica. A dificuldade de controlo do tempo de trabalho e de separação entre a vida laboral e a vida familiar foram uma das principais reclamações apresentadas por muitos teletrabalhadores. Acresce o facto de, em muitos casos, o teletrabalho ter sido realizado em condições particularmente difíceis, desde logo pelo facto de terem de compatibilizar os tempos de trabalho com os tempos das crianças que, em virtude do encerramento das escolas, necessitavam de apoio, até para a realização das respetivas atividades letivas a distância. Realçamos, ainda, as dificuldades decorrentes da falta de espaço ou de espaços adequados para cada membro da família, com os problemas decorrentes da partilha de espaços, assim como da falta de meios e instrumentos necessários para a realização da respetiva atividade laboral a distância.

Na mesma senda, importa destacar um estudo recente levado a cabo pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound), intitulado de "Living, working and Covid-19"¹⁷. Este estudo fornece uma importante "radiografia" do impacto das alterações decorrentes da pandemia na vida das pessoas, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de melhores políticas sociais, de emprego e laborais, ajudando os decisores políticos a adequar as respostas à crise. Foi levado a cabo um inquérito em duas fases - em abril e em julho - para assim permitir uma análise comparativa dos resultados, entre o tempo do confinamento e o da abertura gradual da atividade económica. Uma parte importante do inquérito centrou-se no domínio laboral, mais especificamente no recurso ao teletrabalho durante a pandemia por Covid-19 e o respetivo impacto no equilíbrio entre vida profissional e pessoal.

O estudo veio demonstrar que o teletrabalho disparou em todos os países da UE, com mais de um terço dos trabalhadores a começar a trabalhar remotamente no início da pandemia, sendo que muitos

¹⁷ Eurofound (2020), Living, working and Covid-19, Covid-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

desses trabalhadores não tinham qualquer experiência anterior na realização do trabalho à distância. Em julho, quase metade dos entrevistados continuava, pelo menos durante parte do tempo, a realizar a sua atividade remotamente, sendo que um terço ainda trabalhava exclusivamente no domicílio.

Um dado interessante que foi possível extrair deste estudo foi precisamente o de que, em julho, mais de três quartos dos trabalhadores europeus, desejava continuar a teletrabalhar, ainda que ocasionalmente, num cenário Pós-COVID 19. A maioria dos trabalhadores reconhece ter tido uma experiência satisfatória/positiva com o regime de teletrabalho, pese embora, poucos são os que manifestaram o desejo de, de forma permanente, realizar a sua atividade laboral à distância. Manifestam a preferência por um regime misto de teletrabalho e presença no local de trabalho.

Uma das principais debilidades apontadas à prestação da atividade laboral em regime de teletrabalho reside, precisamente, na indefinição das fronteiras entre vida pessoal e vida profissional. Torna-se, assim, essencial a implementação de medidas e estratégias, tanto da parte dos governos, como dos parceiros sociais, que permitam e assegurem o indispensável “direito à desconexão”, por forma a evitar o risco de exaustão dos trabalhadores, tanto física como emocional.

Neste sentido são apresentadas várias recomendações, entre as quais, a necessidade de assegurar a natureza voluntária do teletrabalho; a adequação das tarefas a este tipo específico de prestação da atividade laboral; a clarificação sobre a participação dos empregadores no pagamento das despesas decorrentes do trabalho no domicílio, assim como a necessidade de assegurar o cumprimento do princípio da igualdade de remuneração e de garantir o acesso dos teletrabalhadores a formação profissional.

Este impacto desproporcional foi sentido ainda com mais acuidade por parte das mulheres que continuam menos otimistas (quanto ao seu futuro) do que os homens, cenário que se acentuou durante os meses de abril e julho. O equilíbrio entre a vida profissional e a vida pessoal das mulheres foi seriamente afetado, mais ainda do que o dos homens, especialmente em termos de redução da jornada de trabalho. As trabalhadoras (mais) jovens foram, também, as que emergiram como tendo maior probabilidade de perder o emprego. Em particular, aumentou a sobrecarga de trabalho e das responsabilidades a prestar pelas mulheres durante a pandemia.

Mas as debilidades do teletrabalho em tempos de pandemia não se reconduzem, apenas, à dificuldade de conciliação e manutenção de um equilíbrio saudável entre trabalho e vida pessoal. Acresce, também, a dificuldade de fixação de limites quanto ao tempo de trabalho, situação que pode acarretar graves prejuízos para o bem-estar físico e mental dos trabalhadores. Daí a necessidade de fixação e imposição de limites e a necessidade de prever um “direito a desconectar”.

3.3 DO IMPACTO NAS RELAÇÕES COMERCIAIS E NO CONSUMO

Mas também ao nível dos comportamentos de consumo dos cidadãos o impacto da pandemia se fez sentir. Aliado ao confinamento, à incerteza quanto ao futuro e à manutenção dos postos de trabalho, à redução dos rendimentos, a pandemia teve claros impactos no consumo, principalmente no consumo presencial. De acordo com dados fornecidos pela Sibs Analytics, a empresa líder na gestão dos pagamentos eletrónicos em Portugal, foi registado um declínio acentuado no número de compras presenciais a partir da terceira semana de março, atingindo um patamar de cerca de metade do valor médio do período pré-COVID, com uma recuperação gradual depois de finais de abril¹⁸.

Já relativamente ao comércio eletrónico o cenário foi um pouco distinto. A celebração de contratos relativos à aquisição de bens de consumo ou prestação de serviços através de *websites*, comumente designado por comércio eletrónico, vinha sofrendo um aumento exponencial nos últimos anos. A comprovar esta realidade, em 2017 o *Consumer Conditions Scoreboard*¹⁹ (que monitoriza os comportamentos dos consumidores na Europa) indicava que a proporção de compras online quase duplicou numa década, aumentando aproximadamente de 30% para 55%. E a edição de 2019 referia que cerca de 60% dos consumidores da UE fizeram compras em linha em comparação com o valor de 2007 que se ficou apenas nos 30%.

O confinamento dos consumidores imposto em todo o espaço europeu, ainda que com diferentes restrições, fez aumentar o recurso ao comércio eletrónico como forma de contornar a impossibilidade de se fazerem compras de forma presencial. O estudo "*Global Consumer Insights Survey 2020*" da PwC-Study revelou que se verificou um aumento das compras online de mercearia/mercado em 10%, com maior significado em França e Itália²⁰.

Na mesma senda, a UNCTAD^{21/22} levou a cabo um inquérito realizado em junho de 2020 em nove países (Brasil, China, Alemanha, Itália, República da Coreia, Rússia, África do Sul, Suíça e Turquia), envolvendo 1819

¹⁸ Banco de Portugal, Boletim Económico, maio 2020.

¹⁹ A edição de 2017 do *Consumer Conditions Scoreboard* encontra-se disponível em https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-conditions-scoreboard-consumers-home-single-market-2017-edition_en e a edição de 2019 em https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-conditions-scoreboard-consumers-home-single-market-2019-edition_en, ambos acedidos a 20.10.2020.

²⁰ Cfr. <https://ecommercenews.eu/the-impact-of-covid-19-on-consumer-trends-in-europe/>, acedido a 19.10.2020.

²¹ A UNCTAD - *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) é um dos órgãos da Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo sido estabelecida em 1964, em Genebra – Suíça, com o objetivo de promover a integração de países em desenvolvimento na economia mundial. Cfr. <https://unctad.org/about> (acedido a 18.10.2020).

²² Principais conclusões deste estudo disponíveis em https://unctad.org/system/files/official-document/dtltstictinf2020d1_en.pdf, acedido a 20.04.2020.

respostas²³, revelando que 49% dos inqueridos afirmaram recorrer mais vezes ao comércio online após a pandemia mundial causada pelo Coronavírus.

Em Portugal, os dados compilados pela Sibs Analytics²⁴ demonstrou que o “peso do e-commerce no total de compras subiu de 9% no período antes do primeiro caso de um infetado pelo coronavírus para 14% no período de confinamento” (00h de dia 19 de março às 23h59 de dia 2 de maio).

O aumento de transações relativas a comércio eletrónico, em muito ocasionado pelas restrições de mobilidade a que os cidadãos estiveram sujeitos durante a primeira vaga da pandemia causada pelo coronavírus, aumentou conseqüentemente os níveis de conflitualidade que lhe está inerente.

A ECC-net – Rede de Centros Europeus do Consumidor²⁵ – indicou que em março de 2020 (e em relação a março de 2019) verificou-se um acréscimo de 5.000 pedidos de informações²⁶.

O Portal da Queixa²⁷ em Portugal revelou que o número de reclamações no âmbito do comércio eletrónico aumentou cerca de 109% em quase todos os setores do retalho²⁸.

Este aumento de litigiosidade torna claro a necessidade de soluções que protejam o consumidor em caso de conflito relativamente a compras online, devendo igualmente as soluções criadas implicar a sua tramitação através de meios eletrónicos, até porque em muitas situações estão em causa transações transfronteiriças, implicando que o agente e o consumidor pertençam a diferentes países da UE.

3.3.1 A resposta de soluções existentes: a Plataforma ODR

A litigiosidade inerente ao comércio eletrónico aliada ao objetivo de promover a resolução extrajudicial de conflitos na UE, justificaram a publicação do Regulamento (UE) n.º 524/2013, do Parlamento Europeu

²³ Das quais 1600 corresponderam ao preenchimento completo do inquérito.

²⁴ Disponível em https://www.sibsanalytics.com/wp-content/uploads/2020/06/20200629_Report-100-dias-COVID-19_SIBS_Analytics.pdf, acessado a 25.4.2021.

²⁵ A ECC-net é uma rede de pontos de contactos de cada Estado-Membro que surge em 2005, na sequência da Decisão nº20/2004/CE, e que resulta da fusão dos “Euroguichets” com a anterior EEJ-net, visando prestar informação aos consumidores europeus e prestar apoio na resolução dos seus conflitos. Para mais informações veja-se o seu sítio eletrónico em https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_pt, acessado a 24.4.2021.

²⁶ Informação disponível em https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net/ecc-net-and-covid-19_en, acessado a 24.4.2021.

²⁷ Rede social criada como plataforma de publicação de opiniões por parte dos utilizadores registados, não tendo cariz público.

²⁸ Informação disponível em <https://portaldaqueixa.com/news/estado-de-emergencia-gerou-perto-de-20-mil-queixas-25-re-lacionadas-com-a-covid-19>, acessado a 18.10.2020.

e do Conselho, de 21 de maio de 2013 (abreviadamente aqui referido por RRL²⁹), implementando em 2016 na UE a plataforma de resolução de litígios em linha (a seguir denominada Plataforma ODR³⁰). Através de um *website* interativo, encontra-se disponível *online* um balcão único para os consumidores e comerciantes que pretendam resolver litígios emergentes de aquisições de bens de consumo ou prestação de serviços contratualizadas eletronicamente³¹.

A pandemia revelou as vantagens da implementação de soluções eletrônicas ao nível da justiça e tornou evidente que o setor da justiça tem de se inovar para continuamente dar resposta aos desafios colocados pela modernidade e concretizar de forma efetiva o direito de acesso à justiça.

A Plataforma ODR não integra, todavia, meios para se solucionarem diretamente as reclamações apresentadas no *website*. Na verdade, a principal função da Plataforma é remeter as reclamações para uma entidade europeia de resolução extrajudicial de conflitos de consumo³² escolhida pelas partes. Cada Estado deve notificar à Comissão Europeia as entidades RAL acreditadas em termos nacionais e que passam, a partir desse momento, a estar conectadas à Plataforma ODR³³. Tais entidades RAL obedecem às exigências de qualidade estabelecidas pela Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre a resolução alternativa de litígios de consumo, de 21 de maio (abreviadamente referida aqui por DRAL)³⁴. O principal objetivo da DRAL foi, assim, o de estabelecer e impor critérios de qualidade para as entidades RAL de cada Estado-Membro, cujos procedimentos devem evidenciar independência, imparcialidade e transparência e ser efetivos, rápidos e justos. Estas entidades devem ser autorizadas pelas autoridades competentes de cada país e cumprir os requisitos estabelecidos pela legislação do

²⁹ Jornal Oficial União Europeia L 165, de 18 de junho de 2013.

³⁰ Em inglês a predita Plataforma assume a designação *European Online Dispute Resolution (ODR) Platform*, o que justifica que no presente trabalho optemos por abreviadamente nos referirmos somente à mesma como Plataforma ODR. Esta Plataforma, cujo funcionamento teve início em 15 de fevereiro de 2016, está disponível em <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.complaints.screeningphase>.

³¹ Art. 5.º, n.º 2, do RRL. No que concerne à resolução de conflitos de consumo em linha e analisando a DRAL e a Plataforma ODR, veja-se, *inter alia*, VILALTA NICUESA, A. E. (2014); CORTÉS, P. (2015, pp. 114-141); ESTEBAN DE LA ROSA, F. e CORTÉS, P. (2015, pp. 514-565); VILALTA NICUESA, A. E. (2014); PASSINHAS, S. (2015, pp. 357-388).

³² Adiante referidas somente por entidades RAL.

³³ Art. 19.º da DRAL. As entidades notificadas por cada Estado-Membro podem visualizar-se em <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>, acessado a 16.04.2021.

³⁴ Jornal Oficial União Europeia L 165, de 18 de junho de 2013. A DRAL foi transposta para o ordenamento jurídico português pela Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro (subsequentemente alterada). Em Portugal, a Direção-Geral do Consumidor é a autoridade nacional competente para organizar a inscrição e a divulgação da lista de entidades RAL, nos termos do art. 15.º da Lei n.º 144/2015.

Estado-Membro do seu estabelecimento, que serão, pelo menos, os estabelecidos pela DRAL. O RLLL e a DRAL foram, assim, complementares nos seus objetivos.

As entidades RAL, acreditadas em cada Estado-Membro e notificadas à Comissão Europeia, podem levar a cabo toda a tramitação inerente ao procedimento de resolução extrajudicial do conflito através de uma ferramenta especial de gestão de reclamações disponibilizada *online* na própria Plataforma. Mas podem também (e assim o farão na generalidade dos casos) utilizar a Plataforma ODR somente como um canal de receção e reenvio das queixas apresentadas para o organismo nacional escolhido pelas partes³⁵. Neste sentido, pode afirmar-se que a Plataforma ODR gere, em termos europeus, um sistema *online* de reclamações de consumidores e, como salienta Fernando Esteban de la Rosa (2017, p. 116), "*no incorpora herramientas de negociación en línea, como la negociación asistida o la negociación automatizada*"³⁶.

Esta limitação bem como os números inerentes à sua utilização³⁷ devem justificar a sua remodelação por forma a tornar efetiva a resolução de conflitos dos consumidores em termos europeus. De todo o modo, o caminho começou a ser trilhado e deve continuar por forma a que os ODR sejam uma realidade no setor da justiça e que o direito de acesso à justiça constitucionalmente consagrado continue a obter efetiva concretização e a permitir uma resposta adequada em tempos de conflitualidade acrescida, como se verificou no atual contexto pandémico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os últimos meses foram um teste à capacidade de resiliência e superação dos portugueses. O inimaginável tornou-se realidade e o cenário do filme de ficção científica passou a ser o "novo normal".

³⁵ Art. 10.º, al. d), do RLLL.

³⁶ Pelo contrário, a UNCITRAL criou o Grupo de Trabalho III (WGIII) que, desde 2010, tentou implementar um sistema *multi-step* de resolução de conflitos, que se iniciaria com uma fase de negociação, passando para uma fase de facilitação/ mediação e terminando com a recomendação de um especialista neutro. No entanto, este Grupo de Trabalho concluiu o seu trabalho em 2016 e só alcançou a aprovação de uma notas técnicas com caráter de *soft law* (cfr. CORTÉS, P. e ESTEBAN DE LA ROSA, F. (2013, pp. 407-440).

³⁷ O Relatório com os dados estatísticos relativos ao terceiro ano de funcionamento da Plataforma ODR revelou que, em 2019, o sítio web da plataforma foi visitado por um total de 2.8 milhões de pessoas, o que corresponde a uma média de 200.000 visitas por mês. Do total de queixas apresentadas 83% foram automaticamente encerradas 30 dias após a sua apresentação e apenas 2% dos processos chegaram a uma entidade ADR após acordo entre consumidor e comerciante relativamente à entidade designada. Destaca-se, ainda, que 50% das queixas apresentadas respeitavam a conflitos transfronteiriços. O sector mais visado foi o da aviação, com um total de 14,8% das queixas apresentadas, seguido do setor do vestuário e do calçado, com 10,6%. Um inquérito promovido pela Comissão Europeia revelou que 20% dos consumidores respondentes atestaram que o seu conflito foi resolvido (através da plataforma ou fora dela) e 18% afirmaram que as negociações com o comerciante ainda se mantinham. Cfr. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/odr_report_2020_clean_final.pdf, acedido a 25.04.2020.

Uma situação de epidemia, rapidamente transformada em pandemia, determinou a declaração de um estado de exceção em Portugal. A declaração do estado de emergência extensivo a todo o território nacional, situação sem precedentes na nossa democracia, determinou a suspensão parcial do exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. O confinamento e o encerramento de instalações e estabelecimentos foram duas das principais medidas adotadas. Os efeitos fizeram-se sentir em todos os sectores da vida pessoal, familiar, social, económica e política. A capacidade de resiliência e adaptação levaram as pessoas a desenvolverem novos hábitos de relacionamento familiar e social, de trabalho, de consumo, de ensino e de estudo, entre muitos outros.

Mas a experiência da pandemia oferece uma oportunidade para acelerar algumas mudanças necessárias e desejáveis.

Mas a mudança de hábitos foi muito além da etiqueta respiratória e do cumprimento das regras de higienização e de distanciamento físico. A forma como interagimos com os outros e com as instituições mudou, passando – preferencialmente – a ocorrer com recurso a meios telemáticos e à internet. Também o comércio eletrónico sofreu um considerável aumento, assim como os serviços de entrega ao domicílio.

No domínio laboral, a generalização do teletrabalho constitui a mudança mais direta. De exceção passou à regra. De figura jurídica quase desconhecida passou a fazer parte corrente do léxico e da vida dos portugueses. O encerramento das escolas e universidades “banalizou” o ensino a distância e o uso de novas ferramentas e plataformas eletrónicas complementaram o processo de ensino/aprendizagem³⁸.

Em alguns sectores, a redução da atividade e laboração de algumas empresas conduziu a uma considerável redução nos rendimentos de muitos trabalhadores e respetivas famílias; o encerramento de outras determinou um aumento dos despedimentos, fazendo aumentar a pressão sobre os serviços públicos de emprego e de proteção social.

Não obstante, muitas empresas encontraram nesta crise uma oportunidade de mudança, quer porque reconvertiram as suas produções (nomeadamente através da produção de EPI), quer porque encontraram novas formas e meios para continuar a laborar (comércio eletrónico, serviços de take-away).

Mas situações excecionais têm impactos imprevisíveis e custos elevadíssimos. O confinamento, o isolamento, a sobrecarga de trabalho, a dificuldade de separação entre vida profissional e pessoal, a falta

³⁸ O Ministério da Educação ressuscitou um antigo programa designado de Telescola. Rebatizado de #EstudoEmCasa, permite a transmissão pela televisão pública num esforço para conseguir chegar a educação a todos os alunos afetados pelo encerramento das escolas, tendo presente que nem todas as famílias dispõem dos meios (computadores, ligação à internet) que permitam acompanhar as aulas.

de autonomia na gestão do tempo, a falta de meios, competências e condições para trabalhar a distância, aliadas ao medo e à insegurança não conseguem, ainda hoje, ser plenamente aferidos.

Constitui esta uma oportunidade única de mudança: económica, social, política, no sentido da construção de uma sociedade mais solidária, mais equitativa, mais integrada e inclusiva. Para tal importa, mais do que nunca, centrar a atuação política nas pessoas – a base da sociedade e do Estado. Importa assegurar a indispensável transparência na tomada de decisões que, se bem fundamentadas e explicitadas têm – sempre – melhores garantias de aceitação e de cumprimento. Importa apostar numa educação de qualidade, em trabalho digno e em novas formas de trabalho, em serviços – públicos e privados – de elevada qualidade, na proteção e sustentabilidade ambiental, na transição para uma economia digital – nunca esquecendo a preocupação com a oferta de serviços de saúde de qualidade. O cumprimento destas preocupações e objetivos mediatos pressupõe – neste momento, mais do que nunca – a salvaguarda de um outro imediato: a proteção da saúde pública num contexto de emergência médica decorrente da doença de Covid-19.

REFERÊNCIAS

AMADO, J. L. **Contrato de Trabalho: Noções Básicas**. Coimbra: Almedina, 2016.

BANCO DE PORTUGAL. **Boletim Económico**, maio 2020.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CORREIA, A. D. **Notas Críticas sobre o Código do Trabalho**. Lisboa: Editora RH, 2007.

CORTÉS, P. A New Regulatory Framework for Extra-Judicial Consumer Redress: Where We Are and How to Move Forward. **Legal Studies**, vol. 35, n.º 1, pp. 114-141, 2015.

CORTÉS, P.; ESTEBAN DE LA ROSA, F. Building a Global Redress System for Low-Value Cross-Border Disputes. **International and Comparative Law Quarterly**, vol. 62, n.º 2, pp. 407-440, 2013.

DRAY, G. **Código do Trabalho Anotado**, 12. ed. Coimbra: Almedina, 2020.

ESTEBAN DE LA ROSA, F.; CORTÉS, P. Un nuevo derecho europeo para la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo. In: ESTEBAN DE LA ROSA, F. (ed.). **La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América**. Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado. Espanha: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 514-565.

ESTEBAN DE LA ROSA, F. Régimen de las reclamaciones de consumo transfronterizas en el nuevo Derecho europeo de resolución alternativa y en línea de litigios de consumo. **Revista Española de Derecho Internacional**, Madrid, vol. 69, n.º 1, pp. 109-137, 2017.

EUROFUND. Living, working and Covid-19. Covid-19 series. **Publications Office of the European Union**. Luxembourg, 2020.

FERNANDES, A. M. **Direito do Trabalho**. 18. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

ILO. **Women and Men in the Informal Economy: a statistical picture**, Geneva, 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

LEITÃO, L. M. T. M. L. **DIREITO DO TRABALHO**. Coimbra: Almedina, 2012.

MAMEDE, R. P. (coord.); PEREIRA, M., SIMÕES, A. **Portugal: uma análise rápida do impacto da Covid-19 na economia e no mercado de trabalho**. 2020. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_754606.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

MIRANDA, J. MEDEIROS, R. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

PASSINHAS, S. Alterações Recentes no âmbito da Resolução Alternativa de Litígios de Consumo. *In*: A. Pinto Monteiro (ed.). **O Contrato na Gestão do Risco e na Garantia da Equidade**. Coimbra: Instituto Jurídico, 2015, pp. 357-388.

PORTUGAL GLOBAL. **Portugal Global**, N.º 130, maio 2020, mensal, aicep. Disponível em: <<http://portugalglobal.pt/PT/RevistaPortugalglobal/2020/Documents/revista-130-maio.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2020.

TAVARES, N.; BARROS, O. B. Covid-19: Capacidade das empresas para assegurar o pagamento das remunerações numa situação de paragem total da atividade. **Boletim Mensal de Economia Portuguesa**, 04, abril, 2020. Disponível em: <https://www.gee.gov.pt/pt/?option=com_fileman&view=file&routed=1&name=An%C3%A1lise%20de%20o%20impacto%20da%20Covid-19%20na%20economia%20e%20no%20mercado%20de%20trabalho%20em%20portugal%202020.pdf&folder=estudos-e-seminarios/artigos&container=fileman-files>. Acesso em: 25 out. 2020.

VILALTA NICUESA, A. E. **Mediación y Arbitraje Electrónicos**. 1. ed. Espanha: Aranzadi, 2014.