



O ESTADO DE EXCEÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

JORGE BACELAR GOUVEIA¹
JONAS GENTIL²

SÍNTESE

1. O estado de exceção no Direito Constitucional tem o propósito de preservar a ordem constitucional, tal implicando a necessidade paradoxal, embora temporariamente e segundo o princípio da proporcionalidade, da adoção de uma legalidade de exceção que permita o reforço dos poderes públicos no combate às causas que o motivaram.

¹ Professor Catedrático de Direito, Advogado, Árbitro e Jurisconsulto (jorgebacelargouveia@live.com – www.jorgebacelargouveia.com). Presidente do Conselho Fiscal da Ordem dos Advogados Portugueses. Presidente do Instituto de Direito e Segurança. Orcid ID: Orcid.org/0000-0003-1377-3179 - Ciência ID – 801F-90C2-EFD9.

² Professor de Direito e Investigador do CEDIS-FDUNL (jonasgentil@hotmail.com). Presidente Honorário do Instituto do Direito e Cidadania de São Tomé e Príncipe. Antigo Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional da República Democrática de São Tomé e Príncipe.

Se bem que, nas exigências atuais do Estado de Direito que o Constitucionalismo trouxe, o estado de exceção constitucional viva o dilema de ter de ser, simultaneamente, eficiente o bastante para afastar a crise que lhe deu origem, mas sem que essa ação comprometa o regresso à normalidade constitucional.

2. A Teoria do Estado de Exceção Constitucional, nos seus últimos desenvolvimentos, permite observar o fenómeno numa dupla vertente:

- de singular estrutura de defesa extraordinária da Constituição, na sua intensidade, amplitude e temporalidade;
- de vicissitude constitucional própria, com características diversas de todas as outras, repercutindo-se sobre a Constituição, fazendo desabrochar uma ordem constitucional alternativa.

3. São Tomé e Príncipe também incorporou instrumentos de estado de exceção, prevendo a atual Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe de 1990 – com a redação operada pela Lei Constitucional n.º 1 de 29 de janeiro de 2003 (CSTP)³ – os institutos do “estado de sítio” e do “estado de emergência”.

O seu regime jurídico – que se condensa em fontes constitucionais, internacionais e legais – deve ser estudado considerando os seguintes tópicos:

- os pressupostos fácticos que o justificam;
- as fases do procedimento para a sua declaração;
- os efeitos materiais, organizatórios, espaciais e temporais da decisão de exceção, bem como as respetivas vicissitudes de execução e extinção;
- o controlo – político e judiciário – que o estado de exceção decretado requer.

1. A importância da defesa da Constituição

³ Cfr. Jonas Gentil e J. Jhúnior G. de Ceita, *Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe e Legislação Fundamental*, IDiLP, Lisboa, 2018, p. 11, nota 1.

I. A preocupação com a defesa da Constituição é a outra face da constitucionalidade, não já numa perspetiva normativo-sistemática, quanto numa ótica de proteção da Ordem Constitucional estabelecida.

Por força da importância da defesa da Constituição, os mecanismos que se alinham nesse desiderato são múltiplos, podendo apresentar-se como⁴:

- *garantias internas e garantias externas*: as primeiras integrando-se dentro da própria Ordem Constitucional, enquanto que as outras funcionando a partir do exterior da Ordem Constitucional;
- *garantias gerais e garantias especiais*: as primeiras tendo uma vocação irradiante para toda a Constituição, ao passo que as outras se limitando a segmentos mais específicos da Ordem Constitucional;
- *garantias políticas, legislativas, administrativas ou judiciais*: cada uma delas dependendo da natureza do órgão que a protagoniza;
- *garantias informais e garantias institucionais*: as primeiras acontecendo pela proteção de certos valores constitucionais no comportamento dos governados e dos governantes, ao passo que as outras sendo específicas incumbências dos órgãos do poder público;
- *garantias ordinárias e garantias extraordinárias*: as primeiras ocorrendo na normalidade da vida do Estado, diversamente das outras, surgindo apenas em momentos de crise constitucional.

II. Numa perspetiva tipológica, são vários os institutos que, dentro da conceção geral das *garantias especiais*, assumem esta preocupação, tendo em vista outras tantas circunstâncias, as quais permitem comprovar como é vasto o mundo da defesa da Constituição e como é variável a respetiva fenomenologia.

Sem qualquer preocupação de exaustão, cumpre assinalar a *importância dos seguintes mecanismos de garantia especial da Constituição*, que dão logo nota, no contexto particular em que se movem, da proteção que à mesma conferem⁵:

⁴ Sobre a problemática das garantias constitucionais em geral, v. Hans Kelsen, *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution*, in *Revue de Droit Public et Science Politique*, 1928, pp. 221 e ss.; Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución*, Madrid, 1983, pp. 27 e ss.; Klaus Stern, *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*, Madrid, 1987, pp. 370 e ss.; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, VI, Coimbra, 2001, pp. 45 e ss.; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, 2003, pp. 885 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, Lisboa/Díli, 2012, pp. 565 e ss., *Manual de Direito Constitucional*, II, 6ª ed., Coimbra, 2016, pp. 1245 e ss., e *A fiscalização da constitucionalidade na Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe de 1990*, in *Anuário de Direito de São Tomé e Príncipe de 2015*, Cedis, Lisboa, 2016, pp. 11 e ss.

⁵ Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, II, pp. 1246 e ss. Para o caso particular são-tomense, v. *A fiscalização...*, pp. 11 e ss.

- *a perda de direitos fundamentais*: não obstante a titularidade universal dos direitos fundamentais, a prática de atos graves contra a Ordem Constitucional pode desembocar na perda de certos direitos políticos, numa decisão individual e permanente, com o que se distingue dos efeitos do estado de exceção, figura que não se encontra prevista no Direito Constitucional São-Tomense;
- *a proibição dos partidos políticos inconstitucionais*: a liberdade de associação partidária, dentro das amplas fronteiras da democracia, encontra a barreira de um conjunto de limites que o texto constitucional levanta aos partidos políticos, no plano da organização interna, dos fins e dos símbolos, pois que “Todo o cidadão pode constituir ou participar em organizações políticas reconhecidas por lei que enquadram a participação livre e plural dos cidadãos na vida pública”⁶;
- *a proibição das associações totalitárias*: a liberdade de associação em geral, tal como mais especificamente sucede em relação aos partidos políticos, enfrenta limites inerentes aos objetivos professados, expressamente se dizendo, para efeitos meramente comparativos, no Direito Constitucional Timorense que “São proibidas as associações armadas, militares ou paramilitares e as organizações que defendam ideias ou apelem a comportamentos de carácter racista ou xenófobo ou que promovam o terrorismo” ou no Direito Constitucional Português que “Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista” (art. 43º, nº 3, da Constituição Timorense e art. 46º, nº 4, da Constituição Portuguesa, respetivamente). Na CSTP, não se vislumbrando uma fórmula idêntica, a mesma estabelece em termos gerais que “Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que não sejam contrárias à lei penal ou não ponham em causa a Constituição e a independência nacional” (art. 35º, nº 1)⁷. A corroborar este entendimento, é o facto da Lei dos Partidos Políticos, no capítulo referente à extinção destes, estabelecer que os partidos se extinguem por dissolução quando esteja em causa “[a] violação da Constituição, das leis ou quando, o partido prossiga sistematicamente as suas actividades empregando métodos subversivos ou violentos ou

⁶ Cfr. art. 63º, nº 1, da CSTP.

⁷ A propósito das vicissitudes dos partidos políticos, v. o art. 63º da CSTP e a Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 8/90 de 20 de setembro, publicada no DR n.º 13, Suplemento, de 21 de setembro de 1990.

- servindo-se de estruturas, armadas, militarizadas ou paramilitares” [arts. 12º, nº 1, al. c) e 20.º da LPP]⁸;
- *o ilícito criminal político*: embora a criminalização das condutas humanas seja a *ultima ratio* na defesa dos bens jurídicos mais relevantes, em certos casos, pela sua centralidade do ponto de vista da coletividade, a violação de alguns desses bens constitucionalmente consagrados é sancionada pela responsabilidade penal, desempenhando uma função de garantia especial da Constituição, valendo essa punição duplamente para os governantes – *os crimes de responsabilidade* – e para os governados – *os crimes contra o Estado*⁹;
 - *o direito de resistência*: a despeito do monopólio do uso da força pertencer à autoridade pública, ninguém podendo ser (bom) juiz em causa própria, em certos casos admite-se o direito de resistência, constitucionalmente perspectivado na defesa dos valores constitucionais mais relevantes. Neste sentido, temos também como exemplo a Constituição Timorense que consagra que “Todos os cidadãos têm o direito de não acatar e de resistir às ordens ilegais ou que ofendam os seus direitos, liberdades e garantias” (art. 28º, nº 1) e também a ordem Constitucional Portuguesa, embrionária nesta matéria no espaço lusófono, ao estabelecer que “Todos têm direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias...” (art. 21º, primeira parte, da CRP). Não tendo a CSTP uma norma nos moldes propostos, a mesma conclusão se pode extrair de diversos preceitos da Lei Fundamental e demais legislação ordinária;
 - *a objeção de consciência*: no plano das convicções subjetivas, a consagração da objeção de consciência permite filtrar certas violações da Constituição, porquanto dá a faculdade ao titular do direito fundamental de não cumprir deveres que podem contender com valores constitucionais, mesmo perante a falência de outros mecanismos de averiguação da

⁸ Nesta mesma linha de pensamento, v. o Processo nº 09/2018, relativo à constituição e registo de partido político em que foi relatora a juíza Kótia Solange de Menezes, antiga Conselheira do Tribunal Constitucional de São Tomé e Príncipe (TCSTP) e o Processo n.º 18/2018, relativo à anotação de partidos políticos do relator Jonas Gentil, igualmente, antigo juiz Conselheiro do TCSTP, acórdãos estes, datado de 17/08/2018 e 02/10/2018, respectivamente.

⁹ A respeito da teoria dos crimes contra o Estado, v. Rodrigo Borja, *Derecho Político y Constitucional*, Cidade do México, 1992, pp. 180 e ss.; Klaus Stern, *Derecho del Estado...*, pp. 390 e ss.; Manuel Cavaleiro de Ferreira, *Lições de Direito Penal*, I, Lisboa, 1992, pp. 511 e ss.

inconstitucionalidade, dizendo-se numa fórmula lacónica que “A liberdade de consciência, de religião e de culto é inviolável” (art. 27º, nº 1, da CSTP)¹⁰.

III. Com um muito maior raio de ação, possuindo por isso uma superior eficácia, estão os mecanismos que funcionam como *garantias gerais da Constituição, ao serem capazes de proteger todas as suas dimensões materiais e organizatórias, não se confinando a parcelas mais estreitas da Ordem Constitucional*.

A doutrina tem pacificamente aceitado a existência de três institutos que correspondem bem a esta proteção global da Constituição, a primeira uma *garantia acessória*, não principal, a segunda uma *garantia extraordinária*, não ordinária, e a terceira uma *garantia exclusiva*, não mista¹¹:

- a *revisão constitucional*: a possibilidade de rever a Constituição, por ela diretamente aceite, inscreve-se, em último termo, no desejo da sua perpetuação, desenhando-se os limites que não podem ser galgados, sob pena de subversão da Ordem Constitucional¹² e de já não haver revisão, mas uma qualquer outra coisa, como a revolução ou a rutura constitucionais¹³;
- o *estado de exceção constitucional*: a ocorrência de situações dramáticas de perturbação da Ordem Constitucional obriga a tomar medidas muito

¹⁰ Sobre a objeção de consciência na CRP, v. António Leite, *A religião no Direito Constitucional Português*, in AAVV, *Estudos sobre a Constituição*, II, Lisboa, 1978, pp. 309 e ss.; António Nadais, António Vitorino e Vitalino Canas, *Constituição da República Portuguesa – texto e comentários*, Lisboa, 1982, pp. 50 e 289; Isaltino Moraes, José Mário F. de Almeida e Ricardo L. Leite Pinto, *Constituição da República Portuguesa anotada e comentada*, Lisboa, 1983, pp. 89 e 90; José Lamego, «*Sociedade aberta*» e *liberdade de consciência*, Lisboa, 1985, pp. 51 e ss., e pp. 105 e ss.; Augusto Silva Dias, *A relevância jurídico-penal das decisões de consciência*, Coimbra, 1986, pp. 67 e ss.; J. A. Silva Soares, *Objeção de consciência*, in *Pólis*, Lisboa, 1986, pp. 735 e ss.; Soveral Martins, *Estatuto do objector de consciência*, I, Coimbra, 1987, e II, Coimbra, 1990; J. L. Pereira Coutinho, José Manuel Meirim, Mário Torres e Miguel Lobo Antunes, *Constituição da República Portuguesa*, Lisboa, 1989, pp. 80 e ss.; Jorge Miranda, *A Concordata e a Ordem Constitucional Portuguesa*, in AAVV, *A Concordata de 1940 Portugal – Santa Sé*, Lisboa, 1993, p. 79, e *Manual de Direito Constitucional*, 3ª ed., Coimbra, 2000, IV, pp. 417 e 418; António Damasceno Correia, *O direito à objeção de consciência*, Lisboa, 1993, pp. 115 e ss.; Jónatas Machado, *Liberdade religiosa numa comunidade inclusiva*, Coimbra, 1996, pp. 193 e ss.; Jorge de Figueiredo Dias, *Dos factos de convicção aos factos de consciência: uma consideração jurídico-penal*, in AAVV, *Ab Uno ad Omnes – 75 anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998, pp. 671 e ss.

¹¹ Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, II, pp. 1249 e 1250.

¹² Cfr. os arts. 151º e ss. da CSTP.

¹³ No plano funcional, a revisão constitucional também se particulariza em nome de três funções que lhe são assinaladas: (i) uma função de *adequação* do texto constitucional à realidade constitucional; (ii) uma função de *aperfeiçoamento* do texto constitucional, num sentido já técnico e não tanto político; e (iii) uma função de *garantia* da própria continuidade da ordem constitucional. Cfr. Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1995, pp. 67 e ss.

drásticas que interrompem largas parcelas dessa mesma Ordem Constitucional, que se alinham numa preocupação pela sua proteção última, não obstante o aparente paradoxo de que para defender a Constituição é preciso suspendê-la e modificá-la substancialmente¹⁴;

- a *fiscalização da constitucionalidade*: a adoção de instrumentos funcionalmente aptos à verificação das situações de violação da Constituição, levados a cabo no âmbito de competências específicas que apenas têm esse fito, é o sinal mais forte da confirmação do objetivo de defesa da Ordem Constitucional, o que vem a acontecer com a fiscalização da constitucionalidade¹⁵.

2. Os tipos de estado de exceção na atual Constituição de São Tomé e Príncipe

I. A positivação do estado de exceção no Direito Constitucional São-Tomense esteia-se nas duas figuras do *estado de sítio* e do *estado de emergência*, sendo que a primeira é elevada ao patamar constitucional logo no ato do seu reconhecimento internacional enquanto Estado ou sujeito autónomo e independente perante a ordem internacional (Lei Fundamental de 17 de julho de 1975 e, conseqüentemente, na Constituição Política de 15 de dezembro de 1975, arts. 3º e 6º e art. 30º, respetivamente) e, a segunda, apenas na CSTP de 1990, com a abertura ao multipartidarismo, alcança o patamar constitucional (arts. 18º, 76º, 86º e 87º da CSTP de 1990). Com a Revisão Constitucional de 2003, o regime de

¹⁴ Cfr. o art. 19º, nº 1, da CSTP. Sobre o estado de exceção em geral, v. Rafael Bielsa, *El estado de necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, 1957, pp. 56 e ss.; Geneviève Camus, *L'état de nécessité en Démocratie*, Paris, 1965, pp. 9 e ss.; Gerardo Morelli, *La sospensione dei diritti fondamentali nello Stato Moderno*, Milano, 1966, pp. 1 e ss.; Francisco Fernández Segado, *El estado de excepción en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, 1978, pp. 11 e ss.; Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional*, Braga, 1979, pp. 174 e ss.; Pedro Cruz Villalón, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984, pp. 13 e ss.; Pietro Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988, pp. 1 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *Os direitos fundamentais atípicos*, Lisboa, 1995, pp. 457 e ss., *O estado de exceção no Direito Constitucional*, Coimbra, 1998, I, pp. 557 e ss., e II, pp. 781 e ss., *Manual...*, II, pp. 1019 e ss., e *Estado de Exceção no Direito Constitucional – uma perspetiva do Constitucionalismo Democrático*, Coimbra, 2020, pp. 15 e ss.; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, IV, 3ª ed., Coimbra, 2000, pp. 346 e ss.; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 1099 e ss.

¹⁵ Cfr. os arts. 145º e ss. da CSTP.

exceção aqui analisado transita e encontra acolhimento nos arts. 19º, 80º, 97º, 98º, 103º e 155º da CSTP¹⁶.

A ligação do estado de exceção constitucional aos direitos, liberdades e garantias é muito óbvia: a CSTP apenas admite a sua suspensão na vigência do estado de sítio e do estado de emergência, em vista das respetivas finalidades e estritamente limitado ao modo por que pode exercer-se¹⁷.

Consequentemente, estudar a suspensão dos direitos, liberdades e garantias é estudar também, em maior escala, tal como o mesmo vem a ser sistematicamente localizado, o estado de exceção na CSTP.

II. As fontes normativas da regulação do estado de exceção não se limitam, todavia, ao texto constitucional, havendo ainda que realçar tanto as fontes internacionais como as fontes legais.

No plano internacional, São Tomé e Príncipe encontra-se vinculado aos sistemas de proteção dos direitos do homem da Organização das Nações Unidas, pelo que também por aqui se aplicam os respetivos textos. De igual modo, no plano regional, o Estado São-Tomense está vinculado aos sistemas de protecção dos direitos do homem e dos povos da Organização da Unidade Africana, actualmente, União Africana.

No plano legal, o regime constitucional do estado de exceção na República Democrática de São Tomé e Príncipe ainda não foi objeto de um desenvolvimento ou estabelecimento de um regime jurídico próprio, isto é, não existe uma lei que trate desta matéria em particular, razão pela qual teremos de socorrer à legislação lusófona comparada, outras fontes de direito e demais legislação são-tomense conexas por forma a dar resposta às questões que no estudo deste regime possam advir. Nestes termos, este tema é amplamente desenvolvido pela lei timorense (que temos estado a tomar como exemplo, por economia de estudo e guião de análise) que estabelece o seu regime – a Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (LRESEE-TL)¹⁸, que integra seis capítulos, nos seus 32 artigos:

- Capítulo I – *Disposições gerais*
- Capítulo II – *Do estado de sítio e do estado de emergência*
- Capítulo III – *Da declaração*
- Capítulo IV – *Da execução da declaração*

¹⁶ Este regime tem ainda guardada no Regimento da Assembleia Nacional – Resolução n.º 29/VIII/07, publicado no DR nº 8, de 26 de março de 2007 (v. arts. 69º e 176º e ss.).

¹⁷ Sobre esta matéria na lusofonia, v. Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 368 e ss.

¹⁸ V. Lei nº 3/2008, de 22 de fevereiro. De salientar que esta lei segue muito de perto o regime português (Lei nº 44/86, de 30 de setembro, atualizada de acordo com a Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro, e a Lei Orgânica nº 1/2012, de 11 de maio).

- Capítulo V – *Do processo de declaração*
- Capítulo VI – *Disposições finais e transitórias*

III. O regime do estado de exceção constitucional pode ser distribuído pelos seguintes eixos:

- a) *os pressupostos* – situações de crise político-social;
- b) *os efeitos materiais* – a suspensão de direitos, liberdades e garantias – e os *efeitos organizatórios* – o reforço das competências administrativas do Governo;
- c) *o procedimento de decretação* – intervenção partilhada dos órgãos de soberania politicamente ativos e,
- d) *o controlo da execução* – de feição político-parlamentar e jurisdicional.

3. Os pressupostos do estado de exceção

O texto constitucional, em matéria de *pressupostos* do estado de exceção, considera três situações possíveis para se levar a cabo a respetiva decretação (situações de crise político-social)¹⁹:

- 1) a “agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras” – uma situação de caráter militar internacional, em que se regista a ofensa da integridade territorial do Estado;
- 2) a “grave perturbação ou ameaça de perturbação séria da ordem constitucional democrática” – uma situação de caráter político-institucional, na qual se põe em causa a estrutura constitucional do Estado, nos seus aspetos e princípios nucleares;
- 3) a “calamidade pública” – uma situação de cariz social, de elevados prejuízos e que atinge um grande número de pessoas, causada por acidentes tecnológicos ou por catástrofes naturais (ver, por exemplo, o art. 25º, nº 2, da Constituição Timorense e os arts. 1º, 9º e 10º da LRESEE-TL)²⁰.

¹⁹ Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, II, pp. 781 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, p. 370.

²⁰ No mesmo sentido, v. os pressupostos do art. 19º da CRP, Jorge Bacelar Gouveia, *O Estado de Sítio e de Emergência*, in AAVV, *Enciclopédia da Constituição Portuguesa* (coord. Jorge Bacelar Gouveia e Francisco Pereira Coutinho), Lisboa, 2013, pp. 144 e ss. Na mesma senda, cfr. o art. 58º, nº 2, da Constituição da República de Angola (CRA) e os arts. 1º e 4º da Lei sobre o Estado de Sítio e Estado de Emergência de Angola (Lei nº 17/91, de 11 de maio). Sobre o regime angolano, cfr. Raul Araújo e Jorge Bacelar Gouveia,

4. Os efeitos do estado de exceção

I. A *decisão* de decretação do estado de exceção – seja do estado de sítio, seja do estado de emergência – assume-se como possuindo um carácter discricionário, sendo internamente delimitada pelo princípio da proporcionalidade, designadamente impondo a contenção, segundo os termos exigentes desse princípio fundamental de Direito Público, dos seguintes efeitos²¹:

- *os efeitos materiais*: na suspensão de direitos fundamentais;
- *os efeitos organizatórios*: na tomada das medidas administrativas apropriadas;
- *os efeitos territoriais*: na escolha da parcela do território nacional em que esses efeitos vão ter lugar; e
- *os efeitos temporais*: na duração desses mesmos efeitos.

II. Os *efeitos de índole material* abarcam a suspensão dos direitos, liberdades e garantias previstos na CSTP (cfr. o art. 19º, nº 1, da CSTP). Nesta perspetiva, de acordo com o art. 25º, nº 1, da Constituição Timorense, a LRESEE-TL prevê, no entanto, limitações nalguns direitos suscetíveis de suspensão, dispondo a respeito do modo como sobre eles se projeta esse efeito ablativo²².

A CSTP, ao estabelecer que “o exercício dos direitos fundamentais só pode ser restringido nos casos previstos na Constituição e suspenso na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência declarados nos termos da Constituição e da lei” e que “[n]enhuma restrição ou suspensão de direitos pode ser estabelecida para além do estritamente necessário” (art. 19º, nºs 1 e 2, da CSTP), determina objectivamente a impossibilidade da suspensão de determinados direitos fundamentais: os direitos à vida, à integridade física, à cidadania, à não retroatividade da lei penal, o direito de defesa em processo criminal, a liberdade de consciência e de religião, o direito a não ser sujeito a tortura, escravatura ou servidão, o direito a não ser sujeito a tratamento ou punição cruel,

Legislação de Direito Constitucional de Angola, IDiLP, Luanda, 2014, pp. 10-95 e pp. 179-188 e Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Angola*, IDiLP, Lisboa, Luanda, 2014.

²¹ Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, II, pp. 814 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 370 e ss.

²² Ver o art. 3º, nº 1 da LRESEE-TL. No mesmo sentido, ver o art. 2º, nº 2 do Regime Jurídico Português do Estado de Sítio e do Estado de Emergência e o art. 6º, nº 3 do Regime Jurídico da República de Angola.

desumano ou degradante e a garantia de não discriminação²³. Tanto é assim que, no recente Decreto Presidencial (DP) que declara o estado de emergência, se pode ler no preâmbulo que “[o] estado de emergência pode ser declarado em casos de calamidade pública, e pode determinar a suspensão de alguns dos direitos, liberdades e garantias susceptíveis de serem suspensos”²⁴. No mesmo instrumento se lê ainda que as medidas que vierem a ser definidas pelo Governo “... quando implementadas, devem garantir o pleno respeito a integridade e dignidade das pessoas, famílias e da comunidade, e devem ainda ser proporcionais e na exacta extensão necessária...” (cfr. art. 2º do DP). No entanto, esta abordagem presidencial é, no nosso entender, vaga face aos direitos que são postos em causa.

III. Os *efeitos de cariz organizatório* são muito mais limitados se comparados com os efeitos materiais. De um modo geral, obtém-se o reforço das competências administrativas do Governo, órgão que chefia a execução do estado de exceção, permitindo-se “...durante o estado de sítio ou o estado de emergência, a adoção das providências e medidas necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade”²⁵.

Isso explica-se pelas características que inerem ao exercício da função administrativa por parte do Governo, não só a respetiva continuidade funcional, mas também a sua colegialidade restrita, bem como ainda a disponibilidade sobre os meios materiais de uso da força – as polícias e as forças armadas. Neste sentido, o DP nº 7/2020, de 24 de Abril²⁶, ao estabelecer no seu preâmbulo que “Considerando ainda que conforme à solicitação do Governo datada de 16 de Abril foi prorrogado pela segunda vez o Estado de Emergência até ao próximo dia 01 de Maio, uma vez que se mantém todos os pressupostos que levaram a sua declaração” e, permanecendo ainda a “... necessidade de colocar militares em pontos estratégicos como Portos, Aeroportos, Banco Central, Serviços de Abastecimentos personalizados como Água, electricidade, o Centro de Abastecimento de Combustíveis de Neves entre outros, além de afastar possíveis bloqueios de vias de transporte de bens e de serviços essenciais, uma vez que o efetivo das Forças Serviços de Segurança no ativo não é suficiente para responder cabalmente às necessidades do Estado de Emergência em vigor”, isto, em conformidade com a Lei n.º 8/2010, Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, revista pela Lei nº 02/2019, de 25 de Janeiro, foi autorizado

²³ Ver a propósito e para efeitos meramente de elucidação, o art. 25º, nº 5, da Constituição Timorense e o art. 2º da LRESEE-TL. Sobre estes direitos intangíveis, v., por todos, Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, II, pp. 888 e ss.

²⁴ Cfr. Decreto Presidencial nº 3/2020, de 17 de março. Texto oficialmente publicado no DR nº 9, I-Série, de 18 de março, p. 212.

²⁵ Cfr. art. 20º da LRESEE-TL. Ver em sentido idêntico, os arts. 17º, 19º e 20º da LRESEE portuguesa e art. 22º da LRESEE angolana.

²⁶ Texto Oficial publicado no DR nº 23, I-Série, de 28 de abril de 2020.

o Ministro da Defesa e Ordem interna a disponibilizar dois pelotões de militares das Forças Armadas para auxiliarem as Forças e Serviços de Segurança na manutenção da ordem e no cumprimento da Constituição e das Leis durante o estado de exceção²⁷.

IV. Relativamente às competências constitucionalmente estabelecidas dos órgãos de soberania que não sejam do foro administrativo, a orientação geral é a da respetiva intangibilidade: “A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência só pode alterar a normalidade constitucional nos termos previstos na própria Constituição e na presente lei, não podendo nomeadamente afetar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e bem assim os direitos e imunidades dos respetivos titulares”²⁸.

Com a decretação do estado de exceção, não se opera uma qualquer concentração de poderes no Governo, que vê unicamente os seus poderes administrativos reforçados, mantendo-se os restantes órgãos no exercício das suas competências ordinárias.

O estado de exceção tem mesmo, em certos casos, o efeito contrário de congelar o exercício de outras competências constitucionais, as quais não podem ser exercidas enquanto se mantiver a respetiva vigência: a proibição da dissolução da Assembleia Nacional (cfr. o art. 103º, nº 2, da CSTP) ou a proibição da revisão constitucional (cfr. o art. 155º da CSTP).

5. O procedimento de declaração do estado de exceção

Em termos de declaração do estado de sítio e do estado de emergência²⁹, regista-se um *procedimento* em que se envolvem os diversos órgãos do Estado, com isso se atestando, aliás, a extraordinária importância que a Constituição São-Tomense quis atribuir à situação de exceção constitucional (Cfr. o art. 80º, al. g), da CSTP)³⁰:

²⁷ Cfr. Decreto Presidencial nº 7/2020, de 24 de abril, texto oficialmente publicado no DR nº 23, I Série, de 28 de abril, p. 295.

²⁸ Cfr. o art. 4º, nº 2, da LRESEE-TL.

²⁹ Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, II, pp. 1025 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 372 e 373.

³⁰ Não obstante a inexistência de uma lei ordinária em São Tomé e Príncipe que estabeleça o regime jurídico do “estado de sítio” e do “estado de emergência”, no capítulo dos procedimentos, a CSTP e o Regimento da Assembleia Nacional demonstram e estabelecem os parâmetros da envolvimento dos órgãos de soberania neste processo (cfr. arts. 19º, 80º, 97º e 98º da CSTP e arts. 176º a 180º do Regimento). De

- a) *a iniciativa do Presidente da República*: perante o preenchimento dos respetivos pressupostos, cabe ao Chefe de Estado tomar oficiosamente a iniciativa de pôr em marcha um procedimento para declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, elaborando para o efeito um projeto de declaração³¹ ;
- b) *a audição, a título instrutório, do Governo*: havendo a intenção de iniciar o procedimento, o Presidente da República deve consultar o Governo, que emite parecer obrigatório e não vinculativo³² ;
- c) *a autorização da Assembleia Nacional*: o projeto de declaração, devidamente acompanhado do parecer do Governo, é depois submetido a apreciação da Assembleia Nacional, que lhe concede ou não a sua autorização, não podendo, em todo o caso, introduzir-lhe emendas³³ ;
- d) *a decisão final do Presidente da República*: havendo a autorização parlamentar, cabe ao Presidente da República a última palavra, decretando ou não o estado de sítio ou o estado de emergência, exatamente nos termos propostos³⁴ .

6. O controlo do estado de exceção

I. O cuidado que o legislador constitucional pôs na elaboração de um regime do estado de exceção que respeitasse os exigentes vetores do Estado de Direito, de que a CSTP justamente se reclama, visualiza-se ainda no tipo de *controlo* que entende fazer incidir sobre os respetivos atos³⁵.

O *controlo de natureza política* compete ao Parlamento São-Tomense (Assembleia Nacional): “O Presidente da Assembleia Nacional promove, nos termos constitucionais, a

salientar que no caso timorense, diferentemente da hipótese são-tomense, o Governo, tal com o Presidente da República, tem o poder de iniciativa [cfr. art. 85º, al. g)] da Constituição Timorense e os arts. 11º e 24º e ss. da LRESEE-TL). Nesta matéria, podemos dizer que a previsão constitucional são-tomense se aproxima, e bem, muito mais da realidade portuguesa (cfr. arts. 134º e 138º da CRP).

³¹ V. o art. 80º, al. g) da CSTP e os arts. 176º, nº 1, e 177º, nº 1, do Regimento da Assembleia Nacional.

³² *Idem. Ibidem.*

³³ Cfr. os arts. 80º, al. g), e 97º, al. m), da CSTP e o arts. 176º e ss. do Regimento da Assembleia Nacional.

³⁴ Cfr. os arts. 80º, al. g), e 97º, al. m), da CSTP; os arts. 176º e ss. do Regimento da Assembleia Nacional e o respetivo Decreto Presidencial que declara o Estado de Emergência, neste caso particular, o DP nº 3/2020, de 17/03, DR nº 9, I-Série, de 18/03.

³⁵ Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, II, pp. 1173 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 373 e 374.

apreciação pelo Plenário da aplicação da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, nos 15 dias subsequentes ao termo destes” (art. 180º do Regimento)³⁶. Nesta perspectiva, a este órgão de soberania, se atribui, com as devidas adaptações, o poder de fiscalizar, *a posteriori*, a execução do estado de exceção, com a aplicação da *responsabilidade política* – a demissão do Governo por aprovação de uma moção de censura – ou da *responsabilidade penal* – por indicição através de comissões de fiscalização parlamentar (V., a propósito, o art. 29º da LRESEE-TL³⁷ e o art. 28º da LRESEE portuguesa).

II. O *controlo de natureza jurisdicional* efetiva-se, essencialmente, pelo poder judicial, a quem compete verificar a constitucionalidade dos atos de decretação e de execução do estado de exceção que tenham natureza normativa, além da legalidade dos atos não normativos, bem como a aplicação da responsabilidade penal e civil que decorra da sua prática.

A esse propósito a LRESEE-TL tem uma disposição bem elucidativa da importância desse controlo, com isso inculcando que o estado de exceção não é uma exceção ao Direito: “Na vigência do estado de sítio ou do estado de emergência, os cidadãos mantêm, na sua plenitude, o direito de acesso aos tribunais e ao Provedor de Direitos Humanos e Justiça, de acordo com a lei geral, para defesa dos seus direitos, liberdades e garantias

³⁶ A ausência de um regime jurídico sobre a matéria pode levantar e tem levantado algumas dúvidas no ordenamento jurídico são-tomense, esta exigência regimental leva-nos ao entendimento de que, sendo que a “... autorização toma a forma de lei quando concedida pelo Plenário e de resolução quando concedida pela Comissão Permanente” (cfr. art. 179º do Regimento), quando esta é autorizada pela Comissão Permanente da Assembleia Nacional, a mesma, por diversas razões, deverá ser ratificada pelo Plenário logo que seja possível.

³⁷ O regime jurídico timorense, nesta matéria, estabelece o seguinte: “1. Até quinze dias após a cessação do estado de sítio ou do estado de emergência ou, tendo ocorrido a renovação da respectiva declaração, até quinze dias após o termo de cada período, o Governo remete ao Parlamento Nacional relatório pormenorizado e tanto quanto possível documentado das providências e medidas adoptadas na vigência da respectiva declaração. 2. O Parlamento Nacional, com base nesse relatório e em esclarecimentos e documentos que eventualmente entenda solicitar, aprecia a aplicação da respectiva declaração, em forma de resolução votada pelo respectivo Plenário, da qual constam, nomeadamente, as providências necessárias e adequadas à efectivação de eventual responsabilidade civil e criminal por violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei. 3. Quando a competência fiscalizadora prevista no número antecedente for exercida pela Comissão Permanente do Parlamento Nacional, a resolução desta é confirmada pelo Plenário logo que seja possível reuni-lo”. Neste sentido, ver o art. 180º do Regimento da Assembleia Nacional de São Tomé e Príncipe e o artigo 3º da Lei nº 4/2020, de 21 de abril (DR nº 20, I-Série, de 21 de abril, p. 249). Aí se estabelece que “O Governo deve remeter, mensalmente, à Assembleia Nacional, um relatório detalhado das medidas adoptadas e os encargos financeiros resultantes da sua aplicação, até a apresentação e aprovação do Orçamento Geral do Estado Rectificativo, o mais tardar em finais de julho de 2020”.

lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais” (art. 7º da LRESEE-TL)³⁸.

7. Monismo ou dualismo do estado de exceção?

I. A dualidade de figuras de estado de exceção nos Estados lusófonos, bebendo direta inspiração no Direito Constitucional Português, só é dogmaticamente aceitável se a uma distinção terminológica corresponder, na verdade, uma real diferenciação de regimes aplicáveis a cada uma dessas figuras.

Estamos em crer que essa diferença de regime existe³⁹. A separação entre o estado de sítio e o estado de emergência vem então a cimentar-se numa divisão mista, sublinhando-se a existência simultânea nessa diferenciação de elementos quantitativos e de elementos qualitativos.

Simplemente, ela é *tão ténue* que nunca deveria justificar, por si mesma, a apresentação separada das duas figuras, pelo que se costuma normalmente optar pela sua apresentação conjunta.

II. É no plano da legislação Timorense, tomado como referência neste trabalho, a LRESEE-TL, que se assinalam essas diferenças entre o estado de sítio e o estado de emergência. Os critérios são dois, um qualitativo e o outro quantitativo⁴⁰:

- o *critério qualitativo* tem que ver com a maior gravidade dos pressupostos do estado de sítio por comparação com os pressupostos que originam o estado de emergência;
- o *critério quantitativo* liga-se à circunstância de o estado de emergência, ao contrário do que sucede com o estado de sítio, só poder suspender uma parte – e não todos os que seria possível, pelo menos em abstrato, suspender – direitos, liberdades e garantias.

III. A LRESEE-TL e a sua congénere portuguesa explicitam que os dois pressupostos da agressão militar e da perturbação da Ordem Constitucional originam o estado de sítio e o pressuposto da calamidade pública dá azo ao estado de emergência (cfr. os arts. 9º e 10º da LRESEE-TL e os arts. 8º e 9º da LRESEE portuguesa), tal depois se traduzindo no número de direitos, liberdades e garantias a serem suspensos.

³⁸ V. também o art. 6º da LRESEE portuguesa.

³⁹ Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, I, pp. 710 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 374 e ss.

⁴⁰ Sendo que esta legislação, reproduz quase que *ipsis verbis*, a Lei nº 44/86, de 30 de setembro - o regime jurídico português sobre os estados de exceção.

Os critérios legais incluem ainda: o *grau de militarização das autoridades administrativas* – com a substituição e a subordinação das autoridades civis pelas autoridades militares no estado de sítio e apenas a coadjuvação daquelas por estas no estado de emergência; a *intervenção das autoridades judiciárias militares* – que existe no estado de sítio, mas não ocorre no estado de emergência.