



O ESTADO DE EXCEÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA DE 2010

JORGE BACELAR GOUVEIA¹

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.

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:

¹ Professor Catedrático de Direito, Advogado, Árbitro e Jurisconsulto (jorgebacelargouveia@live.com) – www.jorgebacelargouveia.com). Coordenador Científico do Curso de Doutoramento em Direito da Universidade Agostinho Neto. Presidente do Conselho Fiscal da Ordem dos Advogados Portugueses. Presidente do Instituto de Direito e Segurança.

- 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. Angola também incorporou instrumentos de estado de exceção, prevendo a atual Constituição da República de Angola de 2010 (CRA) os institutos dos “estado de guerra”, “estado de sítio” e “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. Defesa da Constituição e Estado de Exceção

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 como²:

² 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 Angola*, Lisboa/Luanda, 2015, pp. 577 e ss., e *Manual de Direito Constitucional*, II, 6ª ed., Coimbra, 2016, pp. 1245 e ss.

- *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 conferem³:

- *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, aquela figura que não se encontrando prevista no Direito Constitucional Angolano;
- *a proibição dos partidos políticos inconstitucionais*: a liberdade de associação partidária, dentro das amplas fronteiras da democracia, encontra

³ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1316 e ss.

- 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;
- *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 que “São proibidas as associações ou quaisquer agrupamentos cujos fins ou atividades sejam contrários à ordem constitucional, incitem e pratiquem a violência, promovam o tribalismo, o racismo, a ditadura, o fascismo e a xenofobia, bem como as associações de tipo militar, paramilitar ou militarizadas” (art. 48º, nº 4, da CRA);
 - *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*;
 - *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, perspectivado na defesa dos valores constitucionais mais relevantes;
 - *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 inconstitucionalidade, dizendo-se que “É garantido o direito à objeção de consciência, nos termos da lei” (art. 41º, nº 3, da CRA).

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 aceiteado 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 mista⁴:

- 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 Constitucional e de já não haver revisão, mas uma qualquer outra coisa, como a revolução ou a rutura constitucionais⁵;
- o *estado de exceção constitucional*: a ocorrência de situações dramáticas de perturbação da Ordem Constitucional obriga a tomar medidas muito 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 substancialmente⁶;
- a *fiscalização da constitucionalidade*: a adoção de instrumentos funcionalmente aptos à verificação das situações de violação da

⁴ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1321 e 1322.

⁵ 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.

⁶ 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.

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 constitucionalidade.

2. Os tipos de estado de exceção na Constituição da República de Angola de 2010

I. A positivação do estado de exceção no Direito Constitucional Angolano esteia-se nas três figuras dos designados estados de necessidade constitucional⁷: *os estados de guerra, de sítio e de emergência*.

A ligação do estado de exceção constitucional aos direitos, liberdades e garantias é muito óbvia: *a Constituição da República de Angola de 2010 (CRA) apenas admite a sua suspensão na vigência dos estados de guerra, de sítio e de emergência, em vista das respetivas finalidades e estritamente limitado ao modo por que pode exercer-se*.

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 CRA⁸.

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, Angola encontra-se vinculada aos sistemas de proteção dos direitos do homem da Organização das Nações Unidas, pelo que também por aqui se aplicam os respetivos textos.

⁷ Os quais são diretamente definidos pela própria CRA, no seu art. 204º, nº 2: “São estados de necessidade constitucional o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência, decorrendo estes desde a sua declaração até à formalização da sua cessação”.

⁸ Sobre o estado de exceção em geral em Angola, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Angola*, pp. 354 e ss.

No plano legal, o regime constitucional do estado de exceção é amplamente desenvolvido por uma lei que apenas trata destas matérias – a *Lei sobre o Estado de Sítio e o Estado de Emergência* (LESEE) – e aprovada pela Lei nº 17/91, de 11 de maio, que integra quatro capítulos, nos seus 32 artigos, nos seguintes termos:

- Capítulo I – *Disposições gerais*
- Capítulo II – *Da Declaração*
- Capítulo III – *Execução da declaração*
- Capítulo IV – *Disposições finais e transitórias*

Por seu lado, à *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* (LDNFA), aprovada pela Lei nº 2/93, de 26 de março, também incumbe a fixação do regime de aspetos do *estado de guerra* (cfr. os arts. 50º a 58º da LDNFA, incluído no seu Capítulo IV).

De todo o modo, estes dois diplomas ainda não foram afeiçoados à face do surgimento recente da nova CRA, pelo que algumas das suas soluções padecem de inconstitucionalidade superveniente.

III. O regime do estado de exceção constitucional pode ser distribuído pelos seguintes eixos⁹:

- 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 poder público;
- c) *o procedimento de decretação* – intervenção determinante do poder executivo;
- d) *o controlo da execução* – de feição parlamentar e jurisdicional.

3. Os pressupostos do estado de exceção

⁹ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Angola*, pp. 354 e 355; RAÚL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição da República de Angola anotada*, tomo I, Luanda, 2014, pp. 361 e ss.

I. O texto constitucional, em matéria de *pressupostos* do estado de exceção, considera três situações possíveis para se levar a cabo a respetiva decretação¹⁰:

- 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 ameaça ou perturbação 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 (cfr. o art. 58º, nº 2, da CRA e os arts. 2º, 3º e 4º da LESEE).

4. Os efeitos do estado de exceção

I. A *decisão* de decretação do estado de exceção – seja do estado de guerra, seja do estado de sítio, seja do estado de emergência – assume-se como possuindo um caráter discricionário, sendo internamente delimitada pelo princípio da proporcionalidade, designadamente impondo a contenção, segundo os termos exigentes desse princípio fundamental de Direito Público, dos seguintes efeitos¹¹:

- *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 CRA (cfr. o art. 58º, nº 1, da CRA). A LESEE prevê, no entanto, limitações nalguns direitos suscetíveis de suspensão, dispondo a respeito do modo como sobre eles se projeta esse efeito ablativo (cfr. o art. 6º, nº 3, da LESEE).

¹⁰ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 781 e ss., e *Direito Constitucional de Angola*, p. 356.

¹¹ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 814 e ss., e *Direito Constitucional de Angola*, pp. 356 e ss.

A CRA, no que é apoiada pela LESEE, determina ainda a impossibilidade da suspensão destes direitos fundamentais: os direitos à vida, à integridade pessoal e à identidade pessoal, a capacidade civil e a cidadania, a não retroatividade da lei penal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião (cfr. o art. 58º, nº 5, da CRA e o art. 5º, nº 1, da LESEE¹²).

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 das autoridades públicas, dizendo-se que “A declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional” (art. 58º da CRA).

Isso explica-se pelas características que inerem ao exercício da função administrativa por parte do poder público, sobretudo o executivo, não só a respetiva continuidade funcional, mas também a disponibilidade que tem sobre os meios materiais de uso da força – as polícias e as forças armadas.

IV. Relativamente às competências constitucionalmente estabelecidas dos órgãos de soberania, a orientação geral é a da respetiva intangibilidade: “Em caso algum a declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência pode afetar: a) a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania; b) os direitos e imunidades dos membros dos órgãos de soberania” [art. 58º, nº 1, als. a) e b), da CRA].

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: é o caso da proibição da revisão constitucional (cfr. o art. 237º da CRA).

5. A decisão do estado de exceção

I. Em termos de declaração do estado de guerra, do estado de sítio e do estado de emergência¹³, regista-se um *procedimento* em que se envolvem os órgãos do Estado, com

¹² Sobre estes direitos intangíveis, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 888 e ss.

¹³ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1025 e ss., e *Direito Constitucional de Angola*, p. 358.

isso se atestando, aliás, a extraordinária importância que a CRA quis atribuir à situação de exceção constitucional:

- 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 guerra, o estado de sítio ou o estado de emergência, elaborando para o efeito um projeto de declaração;
- b) *a audição da Assembleia Nacional*: o projeto de declaração é depois submetido a apreciação da Assembleia Nacional, que sobre o mesmo se pronuncia, emitindo um parecer que, não havendo indicação literal, tem a natureza de ser obrigatório – porque deve ser emitido para validar o procedimento – e não vinculativo – porque as suas conclusões não obrigam o órgão decisor [cfr. o art. 161º, als. h) e i), da CRA];
- c) *a decisão do Presidente da República*: havendo a pronúncia parlamentar, cabe ao Presidente da República a última palavra, decretando ou não o estado de guerra, o estado de sítio ou o estado de emergência [cfr. o art. 119º, als. m), o) e p), da CRA].

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 CRA justamente se reclama, visualiza-se ainda no tipo de *controlo* que entende fazer incidir sobre os respetivos atos¹⁴.

O *controlo de natureza política* compete à Assembleia Nacional, a quem se atribui o poder de fiscalizar, *a posteriori*, a execução do estado de exceção: “Compete à Assembleia Nacional, no domínio do controlo e da fiscalização: (...) c) analisar e discutir a aplicação da declaração do estado de guerra, do estado de sítio e do estado de emergência [art. 162º, al. c), da CRA].

¹⁴ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1173 e ss., e *Direito Constitucional de Angola*, pp. 358 e 359.

II. O *controle 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 LESEE tem uma disposição bem elucidativa da importância desse controle, com isso inculcando que o estado de exceção não é uma exceção ao Direito: “Todo o cidadão mantém o direito de acesso, nos termos da lei, aos órgãos jurisdicionais, durante a vigência do estado de sítio e do estado de emergência, para defesa dos seus direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão, por quaisquer providências ilícitas” (art. 9º da LESEE).

7. Monismo ou dualismo dos tipos de exceção constitucional?

I. A diversidade das figuras de estado de exceção, bebendo parcial 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 existe¹⁵. A separação entre o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência vem então a cimentar-se numa diferenciação de elementos quantitativos e de elementos qualitativos.

Simplesmente, ela é *tão ténue* que nunca deveria justificar, por si mesma, a apresentação separada das três figuras, pelo que se costuma normalmente optar pela sua apresentação conjunta¹⁶.

¹⁵ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 710 e ss., e *Direito Constitucional de Angola*, p. 359.

¹⁶ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 706 e ss., e *Direito Constitucional de Angola*, pp. 359 e 360.

II. É no plano da LESEE que se assinalam melhor essas diferenças entre o estado de sítio e o estado de emergência. Os critérios são dois, um qualitativo e o outro quantitativo:

- 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 – dos direitos, liberdades e garantias.

III. A LESEE explicita 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. 3º e 4º da LESEE), tal depois se traduzindo no número de direitos, liberdades e garantias a serem suspensos.

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.