



A suspensibilidade dos direitos fundamentais na Constituição Angolana de 2010

The suspendability of fundamental rights in the 2010 Angolan Constitution

Théophile Kodjo*

REFERÊNCIA

KODJO, Théophile. A suspensibilidade dos direitos fundamentais na Constituição Angolana de 2010. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 54, p. 26-39, abril 2024. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.139912>.

RESUMO

O presente estudo visa contribuir para uma melhor compreensão do estado de excepção em Angola, isto é, compreender as tipologias de situações e as condições em que os direitos fundamentais das pessoas podem ser suspensos bem como as prerrogativas do Presidente da República em tempo de crise e as dificuldades do seu controlo. Situado no antípoda do Estado democrático e de direito, o Estado de excepção é a suspensão do ordenamento jurídico interno, um Estado vazio de direito (s) que aplica a legalidade de crise. Permissão internacional e nacional dada ao Estado para eximir-se temporariamente do respeito da *pacta sunt servanda* dos direitos humanos em caso de guerra ou de perigo público que ameace a vida da nação, a activação do estado de excepção, em virtude dos artigos 4.º do Pacto dos direitos civis e políticos e 58.º da Constituição angolana de 2010 obriga o Presidente da República, mesmo democrático, a reforçar drasticamente seus poderes com vista a restabelecer a ordem pública e a normalidade constitucional sem, todavia, cair na armadilha da “razão de estado”. Partindo metodologicamente do universal ao particular, o trabalho procura ver a adequação ou a inadequação das normas internas angolanas que regem as medidas excepcionais com os padrões universalmente definidos pela ONU.

PALAVRAS-CHAVE

Estado de excepção; Estado democrático e de Direito; Direito constitucional; Direito angolano.

ABSTRACT

*This study aims to contribute to a better understanding of the state of exception in Angola, that is, to understand the types of situations and the conditions in which people's fundamental rights can be suspended, as well as the prerogatives of the President of the Republic in times of crisis and the difficulties of controlling them. Situated at the antipode of the democratic state governed by the rule of law, the state of exception is the suspension of the internal legal order, a state void of law(s) that applies crisis legality. The international and national permission given to the state to temporarily exempt itself from respecting the *pacta sunt servanda* of human rights in the event of war or public danger threatening the life of the nation, the activation of the state of exception, by virtue of Articles 4 of the Covenant on Civil and Political Rights and 58 of the Angolan Constitution of 2010, obliges the President of the Republic, even a democratic one, to drastically reinforce his powers with a view to re-establishing public order and constitutional normality without, however, falling into the trap of "reason of state". Starting methodologically from the universal to the particular, the work seeks to see the adequacy or inadequacy of Angola's internal rules governing exceptional measures with the standards universally defined by the UN.*

KEYWORDS

State of exception; Rule of Law; Constitutional Law; Angolan Law.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. As tipologias e condições de recurso às medidas excepcionais. 2.1. As tipologias de estado de excepção. 2.2. As condições de recurso às medidas excepcionais. 2.2.1. As condições substanciais. 2.2.2. As

* Doutor em Direitos Humanos pela Universidade de Grenoble-Alpes (França), Professor Auxiliar de Direito Público da Universidade Kimpa Vita (Uíge), Docente-investigador do Centro de Estudos Jurídicos, Económicos e Sociais (CEJES) da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e Investigador convidado do Centro de Direitos Humanos e Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola (UCAN). Email: theokod@hotmail.com.





condições formais. 3. Os poderes do Presidente da República no recurso às medidas excepcionais. 3.1. O reforço dos poderes do Presidente da República em tempo de crise. 3.2. As dificuldades de controlo dos poderes de crise. 4. Conclusão. Referências. Dados da publicação.

1 INTRODUÇÃO

Um dos conceitos que provocam, de maneira intuitiva, a desconfiança e a reprovação na linguagem jurídica é a noção de “*excepção*”. Decorrendo de circunstâncias atípicas, fora do comum e dificilmente explicáveis por vezes, o direito de excepção é um “*direito anormal e exorbitante*”¹. Perigoso para o exercício dos direitos fundamentais, o direito de excepção aparece como um “*mal necessário*”, porque paradoxalmente, é um direito útil para a protecção da segurança e da autoridade do Estado bem como para a conciliação entre as liberdades e a segurança, onde a segurança (simplesmente a ordem pública) tem a primazia. É nessa perspectiva que, no seu comentário ao artigo 15 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, o Professor Paul Tavernier defendeu que, apesar da sua perigosidade para o gozo efectivo dos direitos fundamentais, as medidas excepcionais se revelam úteis².

Introduzidas a partir de 1947 pela Grã-Bretanha, contra ventos e marés na redacção da convenção europeia dos direitos humanos e do Pacto dos direitos civis e políticos, as medidas excepcionais permitem que diante de circunstâncias anormais tais como a guerra (civil ou internacional), golpe de Estado, revolta popular de grande envergadura ou outro perigo que ameaça a vida da nação, os Estados suspendam a aplicação das normas internas e internacionais de protecção de direitos humanos. Em consequência, esses Estados tomam medidas fortes, draconianas e fora do comum com vista a salvaguardar a ordem pública, mas respeitando um mínimo de direitos. “*Aux grands maux, les grands remèdes*”, dizem os franceses, quer dizer, “aos grandes males, aos grandes remédios”.

Reconhecendo a utilidade das medidas excepcionais na manutenção ou no restabelecimento da ordem pública e constitucional, o artigo 58 § 4 da Constituição da República de Angola de 2010 (CRA) enuncia 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

¹ NGUYEN, Thi Hong. *La notion d'exception en droit constitutionnel français*. Thèse de doctorat en droit public, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2013. p. 7.

² TAVERNIER, Paul. Commentaire de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme. In: PETTITI, Louis-Edmond et al. (dir.). *La convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article*. 2^a ed. Paris: Economica, 1999. p. 489-503.





constitucional”³. Mas, quem são essas autoridades? Diante do silêncio do artigo 58 da Constituição de 2010, a resposta foi dada pelo artigo 204 §1 da mesma Constituição que indica claramente que o Presidente da República, enquanto Comandante das Forças Armadas Angolas (doravante, FAA), é o órgão que tem o poder de recorrer às medidas excepcionais⁴, ouvido a Assembleia Nacional à luz do artigo 161 al. h) e i) da CRA⁵. Por isso, defende-se que não se pode aplicar o artigo 58 da Constituição de 2010 separadamente do artigo 204 da mesma Constituição.

Mas, quais as situações ou os acontecimentos em que, as autoridades podem recorrer às medidas excepcionais e suspender o exercício dos direitos fundamentais? Dito de outro modo, quais as tipologias de estado de exceção e suas consequências? Pode-se decretar o estado de exceção de qualquer maneira? Quais as condições que devem ser reunidas para que as autoridades recorram às medidas excepcionais? quais os poderes do Presidente da República na legalidade de crise? São esses poderes sindicáveis? É justamente esse conjunto de questionamentos que procuraremos examinar nos desenvolvimentos que seguem.

Assim, uma vez identificadas as tipologias de estado de exceção e apresentadas as condições de recurso ao estado de exceção (2), dar-se-á um olhar sobre a consolidação dos poderes de crise do Presidente reconhecidos implícita e explicitamente pelas normas internacionais e internas bem como as dificuldades do seu controlo (3).

2 AS TIPOLOGIAS E CONDIÇÕES DE RECURSO ÀS MEDIDAS EXCEPCIONAIS

2.1. As tipologias de estado de exceção

³ Cf. art. 58 § 4 da CRA.

⁴ Cf. art. 204 § 1 da CRA.

⁵ Cf. arts. 161 al. h) e i) bem como 119 al. m), o) e p) da CRA. Salienta-se que a fiscalização preventiva política parlamentar é apenas uma formalidade procedimental em que o Presidente da República informa, consulta a representação nacional sobre a sua intenção em recorrer a uma das tipologias do Estado de exceção, submetendo à sua apreciação o projecto de declaração. Mas, o pronunciamento do parlamento não é deliberativo, vinculativo, quer dizer, não impede o Presidente da República de decretar o Estado de exceção. O pronunciamento parlamentar consiste apenas em emitir um parecer obrigatoriamente um parecer consultivo para validar o procedimento e comprovar que ele foi respeitado e efectivado. E, a despeito do pronunciamento da Assembleia Nacional, o Presidente da República pode renunciar em decretar o estado de exceção na medida em que é ele que tem a última palavra, o poder discricionário de decretar ou não as medidas excepcionais e a legalidade de crise. Para o efeito, ver, GOUVEIA, Jorge Bacelar O Estado de exceção na Constituição da República de Angola. *CEDIS Working Papers*, abril 2020. p. 10-11. Disponível em: <research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/17978918/CEDIS_working_papers_DSD_JBG1.pdf>. Acesso em: 26.03.2024.





Respondendo à questão do povo angolano de saber as diferentes situações excepcionais em que seus direitos podem ser total⁶ ou parcialmente⁷ suspensos, o legislador constituinte de 2010 enumera, à luz dos artigos 204 § 2 e 58 § 1, ambos da Constituição de 2010, três tipologias de circunstâncias, a saber, o estado de sítio, o estado de emergência e o estado de guerra⁸. Segundo o artigo 204 § 2 da Constituição de 2010, “[s]ão estados de necessidade constitucional, o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência, decorrendo estes desde a sua declaração até a formalização da sua cessação”⁹. Explicitando e reforçando o artigo 204 da Constituição, o artigo 58 § 1 da Constituição de 2010 enuncia sem rodeio que o exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos pode ser suspenso ou limitado em caso de estado de guerra, de sítio ou de emergência¹⁰.

Consagrado pelos artigos 2º e 3º da Lei n.º 17/91, de 11 de maio sobre o estado de sítio e de emergência, o estado de sítio pode ser definido como um regime temporário de exceção proclamado por um governo com vista a enfrentar um perigo nacional, tal como uma insurreição armada, ou uma invasão estrangeira efectiva ou iminente, que põe em causa a soberania da nação, sua integridade territorial ou a ordem constitucional e que não podem ser afastadas pelos meios normais ao alcance do Estado¹¹. Decretado em conselho de ministros em caso de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, ou por perigo nacional que ameça gravemente a normalidade constitucional¹², o estado de sítio autoriza a suspensão total¹³ ou parcial dos direitos e liberdades, a transferência dos poderes policiais para as autoridades militares, bem como a criação de tribunais militares e a extensão dos poderes de polícia atribuídos aos militares. Isso implica a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a substituição delas pelos militares¹⁴ para exercer os poderes policiais.

⁶ Os direitos e liberdades são totalmente suspensos em caso de estado de sítio ou de guerra.

⁷ Por razão da menor gravidade das situações que originam a proclamação do estado de emergência, os direitos e liberdades são parcialmente suspensos ou “limitados”, mas existe sempre o reforço dos poderes de polícia e seu exercício pelas autoridades administrativas civis que são apoiadas em caso de necessidade, pelos militares. Ver, para o efeito, o art. 4 da Lei nº 17/91, de 17 de maio, sobre o estado de sítio e de emergência.

⁸ Cf. arts. 204 §2 e 58 §1 da CRA. Ver também, GOUVEIA, Jorge Bacelar, *ibid.*, p. 6.

⁹ Cf. art. 204 §2 da CRA.

¹⁰ Cf. art. 58 §2 da CRA.

¹¹ Cf. art. 3 §1 da lei 17/91 sobre o estado de sítio e de emergência.

¹² Cf. art. 2 § als. a) e b) da lei 17/91 de 11 de maio sobre o estado de sítio e de emergência.

¹³ FEIJÓ, Carlos Maria. Estado de necessidade constitucional: Estado de emergência Angola. S.l.: 25 de março de 2020. Facebook: Carlos Maria Feijó. Disponível em <www.facebook.com/100069354473051/posts3599959913411745/>. Acesso em: 27.03.2024..

¹⁴ Cf. art. 3 §2 da lei 17/91 de 11 de maio sobre o estado de sítio e de emergência.





Nesta perspectiva, os poderes de polícia são extremamente reforçados de maneira que os militares adquirem poderes de perquisição diurna e nocturna. Seguidamente, eles têm poderes de interdição de publicações ou de reuniões susceptíveis de atentar à ordem pública, e por fim, há uma intervenção dos tribunais militares para julgar os crimes contra a segurança do Estado¹⁵, etc.

Quanto ao estado de emergência, trata-se de um regime jurídico excepcional, semelhante ao estado de sítio, mas menos grave que ele, e provoca uma restrição menos severa dos direitos e liberdades. Organizado pelo artigo 2 als. b) e c) e pelo artigo 4 § 1, ambos da Lei nº 17/91 precitada, o estado de emergência é concretamente declarado por um governo em todo ou parte do território nacional em caso de perigo efectivo ou iminente que decorrem de graves ameaças contra a ordem pública ou constitucional bem como de situações que apresentam indícios de calamidade pública¹⁶.

Considerada como uma situação em que, a protecção do Estado de direito é posta de lado para privilegiar a manutenção ou o restabelecimento da ordem pública, o estado de emergência caracteriza-se pela consolidação dos poderes de polícia conferidos às autoridades administrativas e civis que podem exercer os poderes atribuídos aos militares em caso de estado de sítio. Assim, as autoridades administrativas podem proibir a circulação das pessoas e das viaturas em locais e horas determinadas legalmente, restringir as liberdades de reunião e de manifestação na via pública, e por fim, exercer perquisições diurnas e nocturnas etc. Os poderes discricionários que as autoridades públicas têm em estado de emergência limitam as possibilidades e efeitos de exercício do controlo jurisdicional pelo juiz administrativo¹⁷.

Por fim, o estado de guerra corresponde à declaração oficial de guerra de um Estado contra outros ou entre forças rebeldes ou insurrectas e forças governamentais. Por isso, existem dois tipos de guerra a saber, o conflito armado interno e o conflito armado internacional. A guerra civil é regida pelo artigo 3.º, comum às quatro convenções de Genebra de 1949 e seu protocolo nº II de 8 de junho de 1977 sobre a protecção das vítimas de guerra civil ao passo os conflitos armados internacionais são regidos pelas quatro convenções de Genebra de 1949 e seu

¹⁵ OBERDORFF, Henri. *Droits de l'homme et libertés fondamentales*. 4ª ed. Paris: LGDJ-Lextenso. p. 171.

¹⁶ Cf. arts. 2 als. b) e c) bem como artigo 4.º da L ei nº 17/91, de 11.05.1991. Ver também OBERDORFF, Henri, *op. cit.* p. 171-172.

¹⁷ OBERDORFF, Henri, *op. cit.* p. 172.





protocolo nº I de 8 de junho de 1977. Feito o estudo das tipologias de estados de exceção, convém examinar as condições de recurso às medidas excepcionais.

2.2. As condições de recurso às medidas excepcionais

As condições de recurso às medidas excepcionais são principalmente duas, a saber: as condições substanciais e as condições formais.

2.2.1. As condições substanciais

As condições substanciais que podem motivar o recurso às medidas excepcionais são consagradas nos artigos 4.º n.º 1 e 2 do PIDCP e 58 n.º 2, 3 e 5 da Constituição de 2010.

Primeiramente, é preciso que haja uma agressão efectiva ou iminente conduzida por forças estrangeiras¹⁸, porque uma ameaça de agressão cujo horizonte temporal de execução é indeterminado, ou uma manobra de intimidação, não podem determinar as medidas excepcionais¹⁹.

Seguidamente, é preciso um perigo público grave, quer dizer, uma grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática²⁰. De origem política ou económica, este perigo deve ser extremamente grave e se avalia com relação à nação e não em relação aos direitos de outrem²¹. Em outras palavras, o perigo pode decorrer de uma guerra civil, um motim de grande envergadura que deve afectar a população e perturbar a vida organizada da nação. Isso não significa que todo o mundo deve ser afectado, mas que todos se sintam preocupados pelo perigo que pode ser local ou nacional²².

Por fim, a terceira condição substancial é o surgimento de uma calamidade de envergadura local, nacional ou mundial como foi o caso da pandemia da covid-19. Além dessas

¹⁸ Cf. arts. 4 §1 do PIDCP e 58 §2 da CRA.

¹⁹ BALGUY-GALLOIS, Alexandre. *Commentaire de l'article 4 du Pacte International relatif aux droits civils et Politiques*. In : DECAUX, Emmanuel (dir.). *Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques: commentaire article par article*. Paris: Economica, 2011. p. 149.

²⁰ Cf. arts. 4 §1 do PIDCP e 58 §2 da CRA.

²¹ BALGUY-GALLOIS, Alexandre, *op. cit.* p. 149.

²² *Ibidem*, p. 149.





três (3) condições de recurso às medidas excepcionais, existem três outras condições substanciais determinadas pelo artigo 4 n.º 1 e 2 do PIDCP e 58 n.º 3 e 5 da CRA para executar as referidas medidas excepcionais. Essas três condições são, por um lado, o princípio da proporcionalidade, da temporalidade das medidas excepcionais (art. 58 n.º 3 CRA) e por outro, o princípio da interdição de derrogar e violar alguns direitos (58 n.º 5 CRA). Com efeito, a proporcionalidade proíbe qualquer acção abusiva e desnecessária e exige que as medidas de excepção “se limitam às acções necessárias e adequadas à manutenção da ordem pública [...] e a normalidade constitucional”, à luz do artigo 58 n.º 3 da CRA²³. Também as medidas excepcionais devem ter um prazo determinado renovável caso seja necessário. Enfim, os Estados devem respeitar um determinado número de direitos intangíveis elencados nos artigos 4.º n.º 2 do PIDCP e 58 n.º 5 da CRA. Entre outros, pode se citar o respeito das regras constitucionais de repartição das competências e funcionamento dos órgãos de soberania (art. 58 §5 al. a), os direitos e imunidades dos membros órgãos de soberania (art. 58 n.º 5 al. b), o direito à vida (art. 58 § 5 al. c), a não retroactividade da lei penal (art. 58 n.º 5 al. e) etc²⁴.

Mas, surpreendentemente, o artigo 58 e o artigo 204, ambos da CRA não abordam as condições formais de recurso às medidas excepcionais. Mas, por razão da inserção do PIDCP no bloco de constitucionalidade do artigo 26 da CRA, podemos extrair as condições formais desse Pacto para compensar o vazio jurídico criado pela CRA. Então, importa saber as condições formais criados pelo PIDCP.

2.2.2. As condições formais

As condições formais de recurso às medidas excepcionais são duas a saber, a proclamação e a notificação.

Consagrada pelo artigo 4.º n.º 1 e 3 do PIDCP, a obrigação de proclamação é uma garantia processual que visa lutar contra a má-fé de alguns Estados que recorrem de facto às medidas excepcionais. Essa obrigação exige que os Estados proclamem o estado de excepção mediante uma informação oficial da população através dos órgãos de comunicação social, e

²³ Cf. artigo 58 n.º3 da CRA.

²⁴ Cf. artigos 4.º n.º2 do PIDCP e 58 n.º5 da CRA.





explicar as medidas tomadas, as razões que, as fundamentam bem como seu objectivo, seu prazo de vigência e suas consequências sobre o exercício dos direitos.

Quanto à obrigação de notificação, ela é consagrada no artigo 4 n.º 3 do PIDCP e comporta três obrigações. Primeiramente, o Estado que recorre às medidas excepcionais deve informar imediatamente os outros Estados-membros do Pacto pelo intermédio do Secretário-Geral da ONU sobre as disposições jurídicas que foram afectadas e sobre as futuras modificações. Seguidamente, o Estado em causa deve enumerar as razões que fundamentam essas medidas. Por fim, o Estado deve informar sobre a data em que vai pôr fim às referidas medidas de excepção²⁵. Essa obrigação de notificação serve para cumprir o dever de cada Estado parte de um tratado de informar os outros membros da comunidade internacional sobre a sua incapacidade temporária de respeitar a *pacta sunt servanda*.

3 OS PODERES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO RECURSO ÀS MEDIDAS EXCEPCIONAIS

Instrumento de consolidação dos poderes do Presidente da República com vista a enfrentar as ameaças contra a estabilidade do Estado, as medidas excepcionais permitem, por vezes, que o Presidente da República exerça, contra sua vontade, «a *ditadura de salvação pública*» para salvar a nação, tomando “as *providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional*” ou da ordem pública, em virtude do artigo 58 n.º 4 da CRA. Mas, o que é a ordem pública?

Conceito polissémico, a ordem pública, enquanto missão regaliana do Estado, pode ser concebida como o conjunto de regras obrigatórias que permitem a vida em sociedade e a organização da nação, e que abrangem geralmente a segurança, a salubridade, e a tranquilidade²⁶.

Na realidade, trata-se, aqui, de examinar a envergadura dos poderes excepcionais do Presidente da República por um lado e, por outro, mostrar como a aplicação dos artigos 4 do

²⁵ BALGUY-GALLOIS, Alexandre, *op. cit.*, p. 162.

²⁶ Definição inspirada pelo artigo 2212-2 do código geral das colectividades territoriais da França. A tranquilidade consiste em tomar medidas com vista a prevenir os riscos de desordem proveniente de diversas origens (poluição sonora, motins, manifestações, etc. A segurança é definida como medidas com vista a impedir os ataques contra a segurança das pessoas e de bens. Por fim, a salubridade se fundamenta sobre medidas destinadas a preservar a higiene e a saúde pública.





PIDCP, 16 da Constituição francesa de 1958 bem como 58 e 204 da CRA, transforma um Presidente naturalmente democrata em ditador ocasional, dotado de poderes discricionários dificilmente sindicáveis. Assim, uma vez analisados os poderes excepcionais do Presidente da República (1) será possível evocar as dificuldades de controlo do exercício do direito de excepção (2).

3.1. O reforço dos poderes do Presidente da República em tempo de crise.

Considerados como uma permissão internacional e nacional dada ao Estado para eximir-se da aplicação da *pacta Sunt Servanda* relativa aos direitos do homem, em caso de guerra, ou de perigo público que ameace a vida da nação, os artigos 4.º do PIDCP e 58 da CRA têm a consequência de levar o Presidente da República a suspender o gozo efectivo dos direitos fundamentais e reforçar seus poderes para garantir a paz e a tranquilidade públicas. Assim, quando os governantes recorrem às medidas excepcionais, eles são dotados de poderes e meios necessários e adequados para vencer as circunstâncias anormais ou excepcionais sem todavia, cair na armadilha da “*razão de Estado*”, quer dizer, sem exagerar na sua reacção, para criar danos excessivos e desnecessários que ultrapassem o objectivo a alcançar.

Segundo Gilles Lebreton, quando o Presidente da República acciona os artigos 16 da Constituição francesa de 1958 e 4.º do PIDCP, quer dizer, o artigo 58 da CRA de 2010, ele “*adquire, além das suas prerrogativas normais, os poderes de um ditador*”²⁷ para restabelecer a ordem pública. Mas, infelizmente, nem o PIDCP, nem os artigos 58 e 204 da CRA pormenorizam as medidas que devem ser tomadas nem a sua natureza jurídica (lei, acto administrativo e acto de governo). Assim, rejeitando que uma norma convencional fragilize o cumprimento da sua missão regaliana de garante da ordem pública e da segurança das pessoas e dos seus bens, os Estados rejeitam que os poderes do Presidente da República não podem ser limitados. Caso da reserva emitida pela França contra os artigos 4.º do PIDCP e 15 da convenção europeia dos direitos humanos onde seus diplomatas defenderam que os poderes do Presidente não podem ser limitados diante de uma agressão estrangeira ou um perigo público grave.

²⁷ LEBRETON, Gilles. *Libertés publiques et droits de l’homme*. 7ª ed. Paris: Dalloz, 2005. p. 186.





Segundo Paul Tavernier, os termos “*nos limites estritamente exigidos pela situação*” mencionados pelo artigo 4.º do PIDCP não podem impedir o Presidente da República para tomar “*as medidas exigidas pela situação*”²⁸. Com efeito, como é que as normas convencionais podem permitir aos governantes legais e legítimos que resistam a um golpe de Estado, uma guerra civil ou um conflito armado internacional, mas os exorta para respeitarem a proporcionalidade ou a ponderação na utilização dos meios de defesa sem antes, saber os meios utilizados pelos golpistas e agressores? Porque é que o direito penal ou o direito da segurança internacional do Capítulo VII da Carta da ONU autoriza a legítima defesa individual ou colectiva? Por que é que existe o Estado de necessidade?

É possível compreender através dos termos “*nos limites estritamente exigidos pela situação*” que, o PIDCP exorta os Estados a observarem uma proporcionalidade que se fundamenta na humanização das medidas excepcionais à semelhança das regras do direito internacional humanitário. Neste caso, embora decorram de uma norma convencional, esses termos adquirem pontual e acidentalmente a natureza de um acto recomendatório, não vinculativo, cuja aplicação depende da boa vontade dos Estados. Com efeito, o controlo político exercido pela Assembleia Nacional sobre o recurso ao estado de excepção não é vinculativo ou deliberativo, mas, sim, um controlo consultivo para certificar que a formalidade foi feita pelo executivo.

Com efeito, quando as situações excepcionais se produzem em África e que, as medidas adequadas não são oportunamente tomadas em prol da sua resolução, elas provocam consequências dramáticas e incalculáveis. Caso do genocídio ruandês de 1994. Assim, embora seja necessário «*disciplinar a razão de Estado*», a autoridade do Estado deve se impor para não provocar situações incontroláveis como se nota em alguns países do mundo entre os quais, o Iraque e a Somália.

3.2. As dificuldades de controlo dos poderes de crise

Difícilmente sindicável em França e em outros países europeus e latino-americanos pelos tribunais, porque as medidas excepcionais são consideradas como actos de governo, o

²⁸ TAVERNIER, Paul. Commentaire de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme. In: PETTITI, Louis Edmond (dir.). *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article*. 2^e ed. Paris: Economica, 1999. p. 494.





exercício do direito de excepção se opõe também ao controlo jurisdicional em África. Com efeito, a tentativa de controlo jurisdicional das medidas de excepção é considerada como uma afronta contra as autoridades governamentais, uma entrave contra o exercício da ditadura de salvação pública. A consequência é que os supostos juízes atrevidos são vítimas de retaliação ou acusados de cumplicidade de crime contra a segurança do Estado, como foi o caso na Turquia em 2016.

Visto que o controlo interno das medidas excepcionais é complicado e arriscado, vamos focalizar a atenção sobre o controlo internacional dessas medidas, feito pelo Comité dos direitos humanos da ONU à luz do artigo 4.º do PIDCP. Aqui, nota-se que embora a ONU seja competente para controlar as medidas de excepção, essa competência enfrenta alguns limites entre os quais se destacam três (3) a saber, a noção da margem de apreciação, as reservas dos Estados e as fraquezas de funcionamento dos órgãos onusianos. Mas, entre essas noções, focalizaremos a atenção sobre a noção da margem de apreciação.

Com efeito, a doutrina da margem de apreciação permite avaliar a importância dos poderes do Presidente da República em tempo de crise à luz do princípio da proporcionalidade que fundamenta o controlo internacional das medidas excepcionais. Não podendo ser um controlo preventivo susceptível de atrasar a reacção rápida do Estado perante uma guerra ou um outro perigo público que ameace a vida nação, o controlo realizado pelos órgãos da ONU e europeus é um controlo sucessivo.

A semelhança do Conselho de Segurança da ONU que tem a competência discricionária de qualificar um conflito como uma ameaça contra a paz e a segurança internacionais e, consecutivamente, tomar as medidas necessárias para restabelecer a paz, a doutrina da margem de apreciação permite que os órgãos da ONU atribuam aos Estados, o poder discricionário de qualificar de boa-fé a situação como uma ameaça contra a vida da nação e tomar as medidas adequadas para restabelecer a ordem pública²⁹.

Bem informados sobre as diferentes realidades do país, os governantes são mais bem indicados que os membros da comunidade internacional para apreciar adequadamente os factores históricos, políticos, sociais, económicos (...), que estão na base das crises que perigam a vida da nação. Por isso, o Presidente da República tem um poder discricionário à luz do artigo 4.º do PIDCP que lhe atribui poderes extensos de apreciação e de acção. Esse poder

²⁹ ERGEC, Rusen. *Op. cit.* p. 357 ss.





discrecionário é reforçado por uma dose de oportunidade que rejeita qualquer controlo jurisdicional e não jurisdicional³⁰. Hoje em dia, a jurisprudência internacional relativa ao estado de necessidade constitucional atribui ao Estado que recorre às medidas excepcionais, o poder de determinar a gravidade da situação para tomar adequadas para sua resolução³¹.

4 CONCLUSÃO

Chegamos a fim da nossa reflexão, partilhamos ideias, porém não consideramos como definitivas, mas abertas ao debate e críticas dos demais académicos e investigadores do Direito angolano e não só.

Assim sendo, são tantos exemplos que demonstram que os poderes excepcionais do Presidente da República não são facilmente sindicáveis. Isso demonstra que apesar da sua incompatibilidade com o exercício dos direitos humanos, as medidas excepcionais são úteis para o cumprimento das missões regalias do Estado e a salvação da nação.

Quer queiramos, quer não, é preciso reconhecer que qualquer Estado na modernidade, mesmo democrático e de direito, pode descartar temporariamente os tratados protectores de direitos dos humanos e tomar medidas necessárias para garantir sua segurança e a ordem pública, *é uma questão de escolha difícil, porém, não impossível*.

Em jeito de conclusão, pode se dizer que, o Estado democrático e de direito deve ser suficientemente forte para salvaguardar sua existência, mas respeitando a supremacia do direito e dos valores que compõem seus princípios fundamentais, porque sem segurança, não há Estado de direito nem direitos fundamentais efectivos e nem desenvolvimento. Foi o caso da França em 2015, depois dos atentados terroristas que afectaram o país e que levaram as autoridades a aprovar leis antiterroristas duras para combater o fenómeno e restabelecer a ordem pública.

Foi também o caso de Angola em 2020, ano em que, diante da pandemia da Covid-19 que punha gravemente em perigo a vida da população, o Presidente da República, no âmbito dos poderes constitucionais, à semelhança da maioria dos outros Estados afectados, decretou o estado de emergência (*Lockdown*), suspendendo o gozo efectivo dos direitos fundamentais por 60 dias, através do Decreto Presidencial nº 81/20, de 25 de março com base nos artigos 57

³⁰ *Ibid.* p. 358.

³¹ *Ibid.* p. 361.





e 58 da CRA, na Lei nº 17/91, de 11 de Maio sobre o estado de sítio e de emergência, bem como no artigo 4 do Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos. Após este período, foi declarado o estado de calamidade pública com base na Lei nº 14/20, de 22 de Maio, que altera a Lei base da protecção civil, na qual se mantêm as medidas de prevenção da pandemia e certas restrições. Salienta-se que Angola acatou, por outro lado, a Resolução 449 (LXVI) 2020 da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, reunida na sua 66a sessão ordinária, resolução considerada como pilar central da resposta à Covid-19 e recuperação dos seus impactos sociopolíticos.

De facto, os Estados têm, em virtude do artigo 28º da Declaração universal de 10 de dezembro de 1948, o dever de envidar todos os esforços necessários para garantir uma ordem pública susceptível de propiciar o livre e pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais para todas as pessoas que dependam da sua jurisdição sem distinção de origem, raça, religião, opinião e sexo etc. Mas, importa reconhecer que, apesar da sua importância na protecção da nação em perigo ou do Estado democrático e de direito, o exercício dos poderes de crise do Presidente da República deve ser razoavelmente controlado para evitar os excessos e as derivas da razão de Estado.

REFERÊNCIAS

BALGUY-GALLOIS, Alexandre. Commentaire de l'article 4 du Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques. In: DECAUX Emmanuel (dir.). *Le Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques*. Paris: Economica, 2011.

FEIJÓ, Carlos Maria. *Estado de necessidade constitucional: Estado de emergência Angola*. S.l.: 25 de março de 2020. Facebook: Carlos Maria Feijó. Disponível em <www.web.facebook.com/100069354473051/posts3599959913411745/>. Acesso em: 27.03.2024.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. O Estado de exceção na Constituição da República de Angola de 2010. *CEDIS Working Papers*, abril 2020. Disponível em: <research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/17978918/CEDIS_working_papers_DSD_JBG1.pdf>. Acesso em: 26.03.2024.

LEBRETON, Gilles. *Libertés publiques et droits de l'homme*. 7ª ed. Paris, Dalloz/Armand Colin, 2005.

NGUYEN, Thi Hong. *La notion d'exception en droit constitutionnel français*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2013.





OBERDORFF, Henri. *Droits de l'homme et libertés fondamentales*. 4^a ed. Paris: LGDJ-Lextenso, 2013.

TAVERNIER, Paul. Commentaire de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme. In: PETTITI Louis-Edmond et al. (dir.). *La Convention Européenne des Droits de l'Homme : Commentaire article par article*. 2^a ed. Paris: Economica, 1999.

DADOS DA PUBLICAÇÃO

Categoria: artigo de autor convidado.

Recebido em: 14/04/2024.

Aceito em: 25/04/2024.

