



# **O ESTADO DE EXCEÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE**

JORGE BACELAR GOUVEIA<sup>1</sup>

## **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.

---

<sup>1</sup> Professor Catedrático de Direito, Advogado, Árbitro e Jurisconsulto ([jorgebacelargouveia@live.com](mailto:jorgebacelargouveia@live.com) – [www.jorgebacelargouveia.com](http://www.jorgebacelargouveia.com)). Presidente do Conselho Fiscal da Ordem dos Advogados Portugueses. Presidente do Instituto de Direito e Segurança.

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. Timor-Leste também incorporou instrumentos de estado de exceção, prevendo a atual Constituição da República Democrática de Timor-Leste de 2002 (CTL) os institutos dos “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. A importância da defesa da Constituição**

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 como<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> 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.,

- *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 conferem<sup>3</sup>:

- *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 Timorense;

Coimbra, 2003, pp. 885 e ss.; Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, Lisboa/Díli, 2012, pp. 565 e ss., e *Manual de Direito Constitucional*, II, 6ª ed., Coimbra, 2016, pp. 1245 e ss.

<sup>3</sup> Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, II, pp. 1316 e ss.

- *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;
- *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 armadas, militares ou paramilitares e as organizações que defendam ideias ou apelem a comportamentos de caráter racista ou xenófobo ou que promovam o terrorismo” (art. 43º, nº 3, da CTL);
- *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, constitucionalmente perspetivado na defesa dos valores constitucionais mais relevantes, uma vez 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, da CTL);
- *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 garantida a objeção de consciência, nos termos da lei” (art. 45º, nº 3, da CTL).

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 mista<sup>4</sup>:

- 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 constitucionais<sup>5</sup>;
- 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 substancialmente<sup>6</sup>;

<sup>4</sup> Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, II, pp. 1321 e 1322.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> <sup>6</sup> 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*



- 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 constitucionalidade.

## **2. Os tipos de estado de exceção na Constituição de Timor-Leste de 2002**

I. A positivação do estado de exceção no Direito Constitucional Timorense esteia-se nas duas figuras do *estado de sítio* e do *estado de emergência*.

A ligação do estado de exceção constitucional aos direitos, liberdades e garantias é muito óbvia: a CTL 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-se<sup>7</sup>.

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 CTL.

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, Timor-Leste 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.

---

*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.

<sup>7</sup> Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 368 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 Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (LRESEE), 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*
- 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;
- 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<sup>8</sup>:

- 1) a “agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras” – uma situação de carácter militar internacional, em que se regista a ofensa da integridade territorial do Estado;

---

<sup>8</sup> Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, II, pp. 781 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, p. 370.

- 2) a “grave perturbação ou ameaça de perturbação séria da ordem constitucional democrática” – uma situação de carácter 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. 25º, nº 2, da CTL e os arts. 1º, 9º e 10º da LRESEE).

#### 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 efeitos<sup>9</sup>:

- *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 CTL (cfr. o art. 25º, nº 1, da CTL). A LRESEE 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. 3º, nº 1, da LRESEE).

A CTL, no que é repetida pela LRESEE, determina ainda a impossibilidade da suspensão destes direitos fundamentais: os direitos à vida, à integridade física, à cidadania,

---

<sup>9</sup> Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, II, pp. 814 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 370 e ss.



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, desumano ou degradante e a garantia de não discriminação (cfr. o art. 25º, nº 5, da CTL e o art. 2º da LRESEE<sup>10</sup>).

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” (art. 20º da LRESEE).

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.

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” (art. 4º, nº 2, da LRESEE).

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 do Parlamento

---

<sup>10</sup> Sobre estes direitos intangíveis, v., por todos, Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, II, pp. 888 e ss.

Nacional (Cfr. o art. 100º, nº 1, da CTL) ou a proibição da revisão constitucional (cfr. o art. 157º da CTL).

## 5. O procedimento de declaração do estado de exceção

Em termos de declaração do estado de sítio e do estado de emergência<sup>11</sup>, regista-se um *procedimento* em que se envolvem os diversos órgãos do Estado, com isso se atestando, aliás, a extraordinária importância que a CTL quis atribuir à situação de exceção constitucional [cfr. o art. 85º, al. g), da CTL e os arts. 11º e 24º e ss. da LRESEE]:

- a) *a iniciativa do Presidente da República ou do Governo*: 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 declaração, o que também pode ser feito pelo Governo;
- b) *a audição, a título instrutório, do Governo, do Conselho de Estado e do Conselho Superior de Defesa e Segurança*: havendo a intenção de iniciar o procedimento, o Presidente da República deve consultar estas entidades, que emitem parecer obrigatório e não vinculativo;
- c) *a autorização do Parlamento Nacional*: o projeto de declaração, devidamente acompanhado do parecer do Governo, é depois submetido a apreciação do Parlamento Nacional, que lhe concede ou não a sua autorização, não podendo, em todo o caso, introduzir-lhe emendas;
- 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 propostos.

---

<sup>11</sup> Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, II, pp. 1025 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 372 e 373.

## 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 CTL justamente se reclama, visualiza-se ainda no tipo de *controlo* que entende fazer incidir sobre os respetivos atos<sup>12</sup>.

O *controlo de natureza política* compete ao Parlamento Nacional, a quem se atribui 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 (cfr. o art. 29º da LRESEE).

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

## 7. Monismo ou dualismo do estado de exceção?

I. A dualidade de figuras de estado de exceção, bebendo direta inspiração no Direito Constitucional Português, só é dogmaticamente aceitável se a uma distinção terminológica

---

<sup>12</sup> Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, II, pp. 1173 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 373 e 374.

corresponder, na verdade, uma real diferenciação de regimes aplicáveis a cada uma dessas figuras.

Estamos em crer que essa diferença de regime existe<sup>13</sup>. 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 LRESEE que se assinalam 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 – direitos, liberdades e garantias.

**III.** A LRESEE 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. 9º e 10º da LRESEE), 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.

---

<sup>13</sup> Cfr. Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção...*, I, pp. 710 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 374 e ss.