



2.8 • A dimensão externa da segurança interna

CONSELHO DA EUROPA: DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS DO HOMEM E OS ESTADOS DE EXCEÇÃO

Nuno Ricardo Pica dos Santos

OS DIREITOS FUNDAMENTAIS encontram-se imbricados na dignidade humana, resultando da própria natureza do homem. Aliás, na ordem jurídica internacional surgem como “direitos do homem” (Faria, 2001). O instrumento jurídico maior da sua consagração é a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) e a sua garantia é uma tarefa fundamental do Estado (arts. 9.º, al. b), e 16.º da Constituição da República Portuguesa – CRP).

Se em situações de normalidade pode haver restrições de direitos fundamentais, desde que previstas na Lei Fundamental, tal como ocorre na legislação sobre segurança interna (Morais, 1984:6) – *v.g.* medidas de polícia (art. 272.º, n.º 2 CRP) – é nas situações de anormalidade, com pressupostos típicos – estados de exceção ou necessidade –, que as restrições podem ir ao ponto de uma suspensão total ou parcial de certos direitos fundamentais, nomeadamente de alguns direitos, liberdades e garantias – DLG (Miranda, 2016: 479-493). Nas palavras de Blanco de Moraes (1984: 5), trata-se de um “fenómeno de substituição de uma Legalidade Ordinária por uma Legalidade de Urgência”, isto é, de uma “Legalidade Constitucional ordinária” por uma “Legalidade de Crise”. Os Estados têm diversas abordagens a este fenómeno: há Constituições omissas sobre esta matéria; outras que proibem expressamente a suspensão de direitos; e outras que consagram expressamente os estados de exceção (Correia, 1989: 33). Esta solução submete tais estados à garantia da Lei Fundamental, “constitucionalizando a utilização de meios excepcionais” para o restabelecimento da normalidade (Suordem, 1995: 245).

Estados de exceção em Portugal

A CRP prevê dois estados de exceção: o estado de sítio e o estado de emergência (art. 19.º). Estes constituem-se como a “tipologia mais grave de crises” (Elias, 2018: 263). A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência tem como pressupostos constitucionais (art. 19.º, n.º 2): agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras; grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática; calamidade pública. Trata-se de situações de anormalidade institucional, de perturbações na ordem interna, cujas causas podem ser endógenas ou exógenas, sociais, políticas ou naturais (Morais, 1984: 9-10). Estes pressupostos surgem mais densificados no regime do estado de sítio e do estado de emergência (RESEE) – Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Gouveia, 1998: 681, 2018: 351): quanto ao estado de sítio, 1) a verificação ou iminência de atos de força ou insurreição que 2) ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e 3) não possam

ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei (art. 8.º, n.º 1); quanto ao estado de emergência, 1) verificação de situações de menor gravidade, nomeadamente casos de calamidade pública ou sua ameaça (art. 9.º, n.º 1).

No estado de sítio podem ser suspensos, total ou parcialmente, o exercício de DLG, salvo o direito à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião (art. 19.º, n.os 4-6 CRP e art. 2.º, n.º 1 RESEE), e respeitados os limites estabelecidos do art. 2.º, n.º 2, do RESEE. Já em estado de emergência apenas pode ocorrer a suspensão parcial dos DLG suscetíveis de suspensão (art. 19.º, n.º 3 CRP).

Aspeto diretamente relacionado com os pressupostos e medidas exigidas é a intervenção das

“
(...) é nas situações de anormalidade (...) que as restrições podem ir ao ponto de uma suspensão total ou parcial de certos direitos fundamentais (...)”

Forças Armadas e a sua relação com as forças de segurança e, mais latamente, com as autoridades administrativas civis (art. 275.º, n.º 7 CRP; art. 4.º, n.º 2 Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas; art. 24.º, n.º 2 Lei de Defesa Nacional). Em estado de sítio, as Forças de Segurança, através dos responsáveis máximos, ficam colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (art. 8.º, n.º 3 RESEE); às autoridades militares podem ser conferidos poderes que afetem as competências das autoridades administrativas civis, devendo estas disponibilizar sempre as informações solicitadas (art. 8.º, n.º 4). Em estado de emergência, poderá, caso necessário, estabelecer-se o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio por parte das Forças Armadas (art. 9.º, n.º 2 RESEE).

Dimensão externa nacional: a influência nos PALOP

O regime constitucional dos estados de exceção previstos na CRP encontra uma identificação nos regimes previstos nas Constituições dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Gouveia, 1998: 761-771). Tal influência e projeção mani-

festam-se em diferentes graus de proximidade, que Bacelar Gouveia (1998: 765) gradua em máxima (Cabo Verde), acentuada (Angola), intermédia (Guiné-Bissau), reduzida (Moçambique) e mínima (São Tomé e Príncipe).

Dimensões externas: regional e mundial

Declarar um estado de exceção é um exercício de soberania do Estado declarante. Contudo, encontrando-se os Estados, por força de instrumentos jurídicos internacionais, comprometidos no respeito pelos direitos do homem, é neles que, desde logo, se encontra prevista a suspensão de direitos em situações excepcionais: ao nível da Organização das Nações Unidas (ONU), no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP); ao nível do Conselho da Europa (CdE), na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Identifica-se aqui uma dimensão externa regional (CdE e CEDH) e uma dimensão externa mundial (ONU e PIDCP) relativa aos estados de exceção.

Dimensão externa regional: o CdE e a CEDH

Ao nível do Conselho da Europa – organização regional com 47 Estados-membros, entre os quais a totalidade dos 28 membros da União Europeia – a CEDH prevê a possibilidade de os Estados Partes procederem à derrogação de normas nela contidas 1) “em caso de guerra ou de outro perigo público que ameace a vida da nação”, 2) “na estrita medida em que o exigir a situação” e 3) no respeito das “outras obrigações decorrentes do direito internacional” (art. 15.º). Há disposições da CEDH que não podem ser objeto de derrogação (art. 15.º, n.º 2): direito à vida, salvo quanto ao caso de morte resultante de atos lícitos de guerra (art. 2.º); proibição da tortura e de penas ou tratamentos desumanos (art. 3.º); proibição da escravidão ou servidão (art. 4.º, n.º 1); não retroatividade da lei criminal (art. 7.º).

Os Estados signatários encontram-se obrigados a prestar informação internacional, tendo o dever de informar e manter informado o secretário-geral do CdE quanto ao exercício do direito de derrogação de disposições da CEDH, nomeadamente sobre as medidas tomadas e os respetivos motivos, bem como informar a data do final da vigência das normas excepcionais e da data em que as disposições da CEDH voltarem à sua plena aplicação (art. 15.º, n.º 3).

Assim, não obstante tratar-se de uma declaração soberana, contendo a mesma uma suspensão de direitos que o Estado está obrigado a respeitar e a reconhecer pelo Direito Internacional, recai sobre ela um controlo internacional *a posteriori*: de âm-

Lista cronológica nacional	
1911	Surgimento da figura do estado de sítio na Constituição Portuguesa de 1911
1912	Declaração do estado de sítio no distrito de Lisboa (Decreto de 30JAN, publicado no <i>Diário do Governo</i> de 1FEV)
1925	Declaração do estado de sítio em todo o país (Decreto n.º 10:702, publicado no <i>Diário do Governo</i> de 18ABR)
1933	Previsão do estado de sítio na Constituição Portuguesa de 1933
1974	Previsão do estado de sítio na Lei Constitucional provisória (Lei n.º 3/74, de 14MAI)
1975	Declaração do estado de sítio na Região Militar de Lisboa (Decreto n.º 670-A/75, de 25 de novembro)
1976	Previsão do estado de sítio e do estado de emergência na Constituição Portuguesa de 1976
1986	Regime do estado de sítio e do estado de emergência (Lei n.º 44/86, de 30SET)

Lista cronológica regional e mundial	
1945	Carta das Nações Unidas, estabelecendo a Organização das Nações Unidas
1948	Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Assembleia-Geral da ONU
1949	Criação do Conselho da Europa (Estatuto do Conselho da Europa)
1950	Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Conselho da Europa)
1966	Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (ONU)
1976	Portugal torna-se o 19.º Estado-Membro do Conselho da Europa
2000	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (proclamado novo texto em 2007)
2007	Montenegro torna-se o 47.º Estado-Membro do Conselho da Europa.

bito regional e de âmbito universal.

Este controlo regional europeu é realizado pela estrutura do CdE. Perscrutemos...

A Assembleia Parlamentar, no uso das suas competências (arts. 22.º e 23.º Estatuto do CdE), assume um cuidado com a supervisão dos estados de exceção. Já manifestou a sua preocupação pela vulgaridade da declaração em alguns Estados-membros, nomeadamente na Geórgia e na Arménia, tendo recomendado, em geral, um incremento dos poderes de supervisão internacional do secretário-geral do CdE e do comissário dos Direitos do Homem – *v.g.*, Resolução 1659 (2009) e Recomendação 1865 (2009). No âmbito da Assembleia, refira-se a Comissão de Assuntos Jurídicos e de Direitos do Homem. A Assembleia pode ainda suspender o direito de representação de delegações nacionais e o direito de voto, podendo, nos casos mais graves, recomendar a exclusão de um membro.

O secretário-geral do CdE, para além de receber a notificação dos Estados sobre derrogações de disposições da CEDH, com referência aos seus motivos e medidas tomadas (com cópia dos atos legislativos que sustentam as medidas) tornando-se, deste modo, pública a situação (ECtHR, 2018b: 11), deve comunicá-la aos outros Estados-membros – Resolução 56 (2016) do Comité de Ministros –, passando a ser do conhecimento da comunidade. Pode, atento o seu cargo, interceder no sentido de persuadir e influenciar os Estados no sentido do integral respeito pela CEDH e pelos fins do CdE. Por exemplo, aquando da comunicação da Ucrânia, em junho de 2015, de derrogação de disposições da CEDH nas áreas de Donetsk e Luhansk, devido à situação de emergência vivida, decorrente da intervenção direta e indireta da Rússia na Ucrânia (que em março de 2014 se havia materializado na anexação da Crimeia pela Rússia), o secretário-geral do CdE apelou (a todas as partes) ao fim da violência e das hostilidades. O comissário dos Direitos do Homem desempe-

nha um importante papel de alerta para violações de direitos do homem. Mantém um olhar atento às situações de derrogação de direitos ao abrigo do art. 15.º da CEDH, apelando ao cumprimento dos limites a observar. Vejamos: na sequência da tentativa de golpe de estado na Turquia, em 15 de julho de 2016, foi declarado o estado de emergência, com derrogação de direitos previstos na CEDH. Em declaração de 26 de julho do mesmo ano, o comissário dos Direitos do Homem chamou a atenção para que as derrogações possíveis não são ilimitadas, considerando que muitas medidas podiam afrontar os limites da Convenção, apelando às autoridades turcas para reconsideração. A título de exemplo: detenções sem apresentação a um juiz por um período longo; procedimentos simplificados para afastamento de juizes e de funcionários públicos; dissolução de centenas de pessoas coletivas; cancelamento automático de passaportes, sem ordem judicial; impunidade para as autoridades administrativas e falta de controlo pelos tribunais. Noutro caso, após os atentados terroristas de 13 de novembro de 2015 em Paris, foi decretado o estado de emergência e estabelecidas medidas que implicaram a derrogação de direitos da CEDH, tendo sido prorrogado por sucessivas vezes e vigorado até novembro de 2017. As medidas iniciais e o prolongamento excessivo mereceram a crítica do comissário dos Direitos do Homem.

O controlo político ganha a sua máxima efetividade através do Comité de Ministros – órgão competente para agir em nome do CdE – que pode suspender um membro do seu direito de representação e convidá-lo a retirar-se do Conselho, caso aquele atente gravemente contra os princípios do primado do direito e do respeito pelos direitos do homem; em última instância, pode decidir a exclusão do membro (arts. 3.º, 8.º e 13.º Estatuto do CdE). Tal situação pode ocorrer como resposta a uma derrogação de direitos em violação da CEDH. Criado pelo Comité de Minis-

tros, salienta-se a existência de um Comité Diretor para os Direitos do Homem (CDDH). Funciona, sob supervisão deste, um Comité de Peritos sobre o Sistema da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (DH-SYSC).

A um outro nível de controlo, não já político mas jurisdicional, surge o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH). Enquanto órgão judiciário, desempenha um papel extremamente relevante, pois controla a implementação e assegura o respeito pela Convenção nos Estados-membros, podendo ser requerida a sua intervenção quer pelos Estados quer por pessoas singulares, organizações não governamentais ou grupos de particulares (arts. 19.º e 32.º a 35.º CEDH). Apresenta uma jurisprudência relevante na interpretação e aplicação da Convenção, apreciando a conformidade da derrogação de direitos da CEDH com fundamento e limites no art. 15.º (ECtHR, 2018), nomeadamente os pressupostos para a derrogação. ■

Referências

- Correia, António D. (1989). *Estado de Sítio e de Emergência em Democracia*. Lisboa: Vega Universidade.
- ECtHR, European Court of Human Rights – (2018a). *Factsheet – Derogation in time of emergency. Conselho da Europa*.
- ECtHR, (2018b). *Guide on Article 15 of the ECHR*. Council of Europe.
- Elias, Luis (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna: Desafios e Prospetiva*. Lisboa: ISCPSI.
- Faria, Miguel (2001). *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*. Vol. I. 3.ª Ed. Lisboa: ISCPSI
- Gouveia, J. Bacelar (1998). *O estado de exceção no Direito Constitucional*. 2 Vol. Coimbra: Almedina.
- Gouveia, J. Bacelar (2018). *Direito da Segurança: Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*. Coimbra: Almedina. <https://rm.coe.int/09000016804896cf>
- <https://www.coe.int/en/web/portal/home>
- Miranda, Jorge (2016). *Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina.
- Morais, C. Blanco de (1984). *O Estado de Exceção*. Lisboa: Cognition.
- Suordem, Fernando (1995). “Os Estados de Exceção Constitucional”. *Scientia Iuridica*, N.os 256/258, pp. 245-261.