

**REUNIÕES, MANIFESTAÇÕES E  
ACTUAÇÃO POLICIAL**

*NOTAS PARA UMA CONFERÊNCIA*

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA  
INTERNA

LISBOA, 25 DE MAIO DE 2006

*António Manuel Clemente Lima*

Juiz Desembargador, Inspector-Geral da Administração Interna

## ADVERTÊNCIA. EXPLICAÇÃO.

*O texto que segue resume algumas notas para a parlenda proferida no ISCPSI. Trata-se, em boa parte, de apontamentos avulsos, colhidos aqui e ali, não tendo sido possível, por limitações de tempo, recuperar a origem das fracções citadas no texto – como, a todos os títulos, era devido –, pelo que se impunha esta explicação aos citados e esta advertência aos leitores.*

### A

A Constituição da República Portuguesa consagra, no artigo 45.º, o direito de reunião e de manifestação: «os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização».

Este preceito consubstancia direitos fundamentais, inseridos no conjunto dos direitos, liberdades e garantias pessoais, com a força jurídica prevenida no artigo 18.º, da CRP, isto é: - aplicabilidade directa e vinculação das entidades públicas e privadas; - possibilidade de restrição legal, limitada ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e aos casos expressamente previstos na CRP.

Não prevendo o artigo 45.º a possibilidade de restrição legal do direito de manifestação, pode afirmar-se que este traduz um direito irrestrito, ilimitado?

Uma tal interpretação seria impraticável, desde logo, pela simples razão de que o normal exercício desses direitos – o direito de reunião, onde entra o direito de manifestação – colide, normalmente, inevitavelmente, com o exercício dos mesmos e de outros direitos fundamentais, dos e por outros cidadãos.

Ora, é sabido, num Estado de direito democrático, fundado na igual dignidade e liberdade de todos, «a liberdade juridicamente reconhecida a cada um é, no momento originário da sua consagração constitucional, uma liberdade já intrinsecamente limitada ou comprimida pela necessidade da sua compatibilização ou convivência com outros valores».

Assim e antes de mais, importa ter presente que o facto de se regulamentar o exercício de um direito fundamental não é necessariamente coincidente com uma factologia de restrição desse direito.

No primeiro caso – da regulamentação do exercício do direito –, inexistindo compressão do direito, é sempre legítima a concretização legal do mandamento constitucional.

Assim se compreende que, para se assegurar os requisitos mínimos da vida em sociedade e as necessidades de viabilização prática do direito de manifestação, seja exigido um aviso prévio, com um tempo de antecedência

razoável, tendo em vista a adopção das medidas administrativas de acompanhamento necessárias a garantir as condições fácticas à sua realização.

No segundo caso (de restrição, real ou aparente, de um direito fundamental), podem ser considerados: - os limites imanescentes, que identificam o próprio âmbito de protecção constitucional de um direito fundamental, excluindo o seu exercício em termos absolutos, e – os limites que resultam da colisão ou conflito de direitos, que constituem limitações recíprocas, de acordo com os respectivos bens e valores jurídico-constitucionais em concurso.

Trata-se de restrições implícitas aos direitos fundamentais, fundadas nos princípios constitucionais e na necessidade de salvaguardar outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos.

Assim se compreende que, para assegurar a boa fluidez do tráfego e circulação de pessoas, numa cidade, enquanto liberdade de circulação incluída na zona de protecção do direito de deslocação ou do direito ao livre desenvolvimento da personalidade, se justifique a deslocação de uma manifestação de poucas dezenas de pessoas para outro local, ou a sua realização a hora diversa, por prevalência dos interesses de liberdade de milhares de condutores e peões sobre os interesses de poucas dezenas de manifestantes.

Em síntese, pode dizer-se que os direitos fundamentais não são absolutos, no sentido de ilimitados, pois, além dos limites internos, que resultam do conflito entre os valores que representam as diferentes facetas da dignidade humana, os direitos fundamentais têm limites externos, uma vez que têm de conciliar as suas naturais exigências com as que são próprias da vida em sociedade: a ordem pública, a ética ou a moral social, a autoridade do Estado, a segurança nacional, etc.

Seja pela via da regulação do direito, seja pela via da concepção dos direitos como imanentemente limitados, seja ainda pela via da necessidade objectiva de solucionar colisões ou conflitos entre esses direitos e outros bens constitucionais, o legislador ordinário, o aplicador do direito constitucional, a administração, pode explicitar, concretizar, declarar, interpretar ou revelar, os limites imanentes que demarcam *a priori* o âmbito de protecção dos direitos fundamentais.

O Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto – que consubstancia uma Lei da Liberdade de Reunião e de Manifestação (para acolher a preferência do Prof. SÉRVULO CORREIA), que regula o direito de manifestação, por forma a auxiliar o seu concreto exercício (enquanto revelação dos seus limites imanentes), ainda que anterior à vigência da CRP, não foi expressa ou tacitamente revogado, designadamente pelo artigo 45.º, da CRP, por ser compatível com esta – contanto que as normas nele previstas ou uma

interpretação dessas normas conforme à Constituição não infrinjam o âmbito mínimo de protecção ou conteúdo essencial respectivo.

Como referia LARENZ, «se uma interpretação que não contradiz os princípios da Constituição é possível segundo os demais critérios de interpretação, há-de preferir-se a qualquer outra em que a disposição viesse a ser inconstitucional».

Ainda assim, atenta a natureza pré-constitucional do referido DL, poderão surgir potenciadas situações ocasionais de desconformidade com a CRP.

A título exemplificativo, para o Prof. JORGE MIRANDA, o pré-aviso relativo à intenção de realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles, em lugares públicos mas também em locais abertos ao público, «afigura-se excessivo – e, por conseguinte, inconstitucional – quanto a reuniões em locais abertos ao público».

Como salienta o Prof. SÉRVULO CORREIA, «haverá restrição do direito de manifestação sempre que uma pessoa se vir impossibilitada de desenvolver um comportamento abrangido pelo respectivo âmbito de protecção em consequência de uma norma legislativa ou de um acto de um órgão da administração ou de um tribunal»

O carácter pacífico e sem armas das reuniões e das manifestações é um imperativo de liberdade: de liberdade dos que se reúnem, de modo a

impedir a sujeição a qualquer forma de coacção, e de liberdade de terceiros, não ameaçados por qualquer reunião.

Também aqui a ordem pública aparece como corolário das justas exigências do respeito dos direitos das pessoas (artigo 29.º/2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem).

Uma reunião ou uma manifestação de pessoas armadas (sejam quais forem as armas) é, desde logo, uma reunião não pacífica.

Pode haver reuniões e manifestações não pacíficas sem pessoas armadas, por envolverem violência física, podendo degenerar em motim (artigos 302.º e 303.º, do Código Penal).

Em qualquer caso, seja por falta de cumprimento de ónus legais, seja por que a reunião não é ou deixa de ser pacífica, a dispersão deve fazer-se com estrita observância do princípio da proporcionalidade (artigos 18.º/2 e 272.º/2 e 3, da CRP).

Salienta o Prof. SÉRVULO CORREIA que «o exame da *Lei da Liberdade de Reunião e de Manifestação* permite identificar quatro actos administrativos típicos – *medidas de polícia das manifestações* – que poderão ser praticados pelas autoridades competentes em relação ao exercício do direito de manifestação».

Assim:

(a) - a interdição de manifestação (artigo 1.º/1 e 2 e artigo 3.º/2): - tratando-se embora de uma «restrição legislativa pesada», afigura-se

indispensável, ainda que se trate de medida de *extrema ratio* e para ser usada apenas e só quando outra medida, menos gravosa, se mostra insuficiente; - o conteúdo essencial do direito de manifestação ficará afectado de cada vez que uma medida legislativa afectar a funcionalidade da actividade de manifestação relativamente à preservação e promoção da dignidade da pessoa humana; - seria o caso de interditar a manifestação em locais onde pudesse ter visibilidade efectiva ou de proibir o uso de palavras de ordem que explicitassem o princípio ou valor defendido na manifestação; - importa atender às situações de perigo concreto e confirmado relativamente a direitos fundamentais, à moral, à ordem pública e ao bem-estar numa sociedade democrática; - a moral relevante, para este efeito, será apenas a atinente à proibição, geralmente aceite, de certos actos de conduta exibicionista susceptíveis de importunar as outras pessoas ou de perturbar menores, por isso mesmo susceptíveis de incriminação; - não cabendo às autoridades administrativas formular qualquer juízo sobre a bondade das críticas políticas dos manifestantes, parece hoje claramente inconstitucional o n.º 2 do artigo 1.º da Lei, em cujos termos «são interditas as reuniões que pelo seu objecto ofendam a honra e a consideração devida aos órgãos de soberania e às Forças Armadas»;

(b) - a interrupção de manifestação (artigo 5.º): - o legislador usa os mesmos *standards* limitativos para justificar qualquer das decisões (interdição ou interrupção); - assim, os motivos que já podiam ter sido

invocados para justificar a interdição (não proferida) - e desde que não hajam surgido factos novos, ponderáveis, no decurso da manifestação – não podem depois ser esgrimidos em abono da interrupção; - a maneira de enunciar e de efectivar a ordem de interrupção não foi minimamente procedimentalizada;

(c) - a ordem de alteração de trajecto (artigo 6.º): - nítida relação de subsidiariedade entre o n.º 1 e o n.º 2 do preceito – só se justificará a alteração do trajecto pretendido nos casos de fundada insuficiência ou inadequação do confinamento do cortejo numa das metades da faixa de rodagem; - a determinação do uso de apenas uma faixa de rodagem não deve considerar-se uma verdadeira restrição; - quanto à alteração do trajecto, trata-se de uma verdadeira ordem que restringe a autonomia de organização dos promotores; - a ponderação entre o valor, o interesse público, do bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos na via pública e o interesse da liberdade deve fazer-se «segundo uma ponderação de proporcionalidade (indispensabilidade), ou seja, do carácter estritamente necessário da restrição; - não faz sentido aceitar que o exercício da liberdade de manifestação deva ceder, por princípio, em face das necessidades do tráfego;

(d) - a ordem de distanciamento relativamente a instalações especialmente protegidas (artigo 13.º), reserva de zonas de protecção: -

órgãos parlamentares, jurisdicionais, representações diplomáticas, instalações militares.

Trata-se de medidas de polícia, no sentido (restritivo) de medidas de segurança administrativa, pois que visam, claramente, fins de segurança interna.

Importa também considerar normas restritivas diversas daquelas, designadamente de natureza estatutária: art. 270.º da CRP, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, art. 31.º e sgs., Lei Orgânica 3/2001, sobre o direito de associação profissional dos militares.

Dado o carácter civil da PSP (art. 1.º da LOF da PSP), as restrições ao direito de manifestação do seu pessoal têm um carácter mais leve do que aquelas que incidem sobre os militares e membros da GNR – nos termos prevenidos no art. 3.º c) da Lei 14/2002, 19-2 – os membros da PSP não podem convocar manifestações de carácter político ou partidário; sem embargo, podem tomar parte nelas – desde que trajando civilmente e sem usar da palavra nem exhibir qualquer tipo de mensagem.

Do confronto entre aquele preceito e o art. 6.º da Lei 6/90, de 20-2, deduz-se que o pessoal da PSP passou a poder convocar manifestações de carácter sindical.

## **B**

Nesta moldura referencial, importa levar em conta o disposto no artigo 272.º, da CRP: (1) a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos; (2) as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.

Como salientam VITAL MOREIRA e GOMES CANOTILHO, - importa reter que a *legalidade democrática* em referência não coincide com a função tradicional de defesa da «ordem pública», que abrangia a defesa da tranquilidade (manutenção da ordem na rua, lugares públicos, etc.), da segurança (prevenção de acidentes, defesa contra catástrofes, prevenção de crimes) e da salubridade (águas, alimentos, etc.); - o sentido mais consentâneo com o contexto global do preceito estará, porventura, ligado à ideia de garantia do respeito e cumprimento das leis em geral, naquilo que concerne à vida da colectividade; - é também função da polícia defender os direitos dos cidadãos – trata-se de uma das vertentes da obrigação de protecção pública dos direitos fundamentais (que deve ser articulada com o direito à segurança – artigo 27.º), constituindo o Estado na obrigação de proteger vos cidadãos contra a agressão de terceiros aos seus direitos; - por isso que pode ressaltar-se que os direitos dos cidadãos não são apenas um limite da actividade de polícia (n.º 2), constituindo também um dos fins dessa função.

Por outro lado, no n.º 2 do artigo 272.º prevêm-se dois importantes princípios materiais relativamente às medidas de polícia: o princípio da tipicidade legal de tais medidas e o princípio da proibição do excesso

Vejamos ainda.

O princípio da tipicidade legal das medidas de polícia significa que os actos de polícia, além de terem um fundamento necessário na lei, devem ser medidas ou procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei, independentemente da natureza dessas medidas: quer sejam regulamentos gerais emanados das autoridades de polícia, decisões concretas e particulares (autorizações proibições, ordens), medidas de coerção (utilização da força, emprego de armas) ou operações de vigilância, todos os procedimentos de polícia estão sujeitos ao princípio da precedência da lei e da tipicidade legal.

O princípio da proibição do excesso significa que as medidas de polícia devem obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade – trata-se de reafirmar, de forma enfática, o princípio constitucional fundamental em matéria de actos públicos potencialmente lesivos de direitos fundamentais e que consiste em que eles só devem ir até onde seja imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando no mínimo os direitos dos cidadãos.

Nesta sede, isto significa que o emprego de medidas de polícia deve ser sempre justificado pela estrita necessidade e que não devem nunca

utilizar-se medidas gravosas quando medidas mais brandas seriam suficientes para cumprir a tarefa.

Importa também reter que as medidas de polícia não se confundem com as chamadas sanções administrativas – aquelas são fundamentalmente de carácter preventivo e mesmo quando assumam natureza repressiva (vg, dispersão pela força de uma assuada), não revestem natureza sancionatória ou punitiva (Acórdão, TC, 489/89) – a aplicação de sanções exige um procedimento justo, de acordo com as pertinentes regras constitucionais, e um juízo sancionatório que não cabe nas funções constitucionais da polícia.

## C

Proponho-vos que centremos a atenção na vertente da proporcionalidade do falado princípio da proibição do excesso.

Trata-se, muito em síntese, do estabelecimento de uma regra de proporcionalidade entre o sacrifício resultante dos actos de execução da medida de polícia escolhida como adequada e o benefício alcançado com a actuação policial.

Na prática, tal princípio proíbe actuações policiais fundadas em restrições de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, sempre que os objectivos possam alcançar-se por métodos diversos.

Vale por dizer que não devem, nomeadamente, utilizar-se meios coercivos ou a força, sempre que o domínio eficaz do conhecimento e da informação possam garantir os mesmos resultados.

Um conhecimento suficiente dos princípios jurídicos fundamentais, das regras sobre medidas de polícia e das normas processuais penais sobre prevenção criminal, podem ser mais eficazes no combate à criminalidade do que a utilização de uma arma de último modelo, substituindo-se, em alguns casos, com evidentes vantagens.

#### **D**

Quanto ao cumprimento dos princípios e normas que regem a actividade de Polícia.

O bom profissional de Polícia é aquele que consegue apresentar resultados com observância das normas que regulam a sua actividade.

Não corresponde à verdade uma ideia remotamente ouvida, de que o cumprimento das regras possa constituir um obstáculo à eficácia.

Bem pelo contrário, a respectiva observância irá reflectir-se, o mais das vezes de forma decisiva, na resolução do caso.

De pouco ou nada serve apresentar resultados (deter pessoas, realizar buscas ou proceder a revistas), à custa da violação de princípios e normas cuja inobservância é susceptível de comprometer à partida, sabidamente, o resultado final.

Se esta ideia não estiver presente, se não houver consciência de que grande parte da actividade de Polícia não se esgota na concreta actuação material, projectando-se antes no futuro, corre-se o risco de ver o «brilho» inicial da operação sucumbir no momento decisivo.

A estrita observância dos princípios e normas que regem a actividade policial é, pois, fundamental para uma actuação que se pretende eficaz e para a salvaguarda do agente de eventuais responsabilidades.

## **E**

Quanto agora, especificamente, aos princípios e às normas que regem a actividade policial.

No que respeita ao uso da força e dos meios coercivos, como sabem, existem, quer no plano internacional quer no plano nacional, princípios e normas que enformam esta específica, melindrosa e necessária vertente de actuação da Polícia.

No plano internacional destacam-se:

- o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adoptado pela Assembleia-geral das Nações Unidas (Resolução 34/169, de 17 de Dezembro de 1979), cujo artigo 3.º dispõe: «os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever»;

- os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adoptados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes (realizado em Havana de 27-8 a 7-9 de 1990) nos quais se diz que «os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, no exercício das suas funções, devem, na medida do possível, recorrer a meios não violentos antes de utilizarem a força ou armas de fogo. Só poderão recorrer à força ou a armas de fogo se outros meios se mostrarem ineficazes ou não permitirem alcançar o resultado desejado», e que «sempre que o uso legítimo da força ou de armas de fogo seja indispensável, os funcionários (...) devem: Utilizá-las com moderação e a sua acção deve ser proporcional à gravidade da infracção e ao objectivo legítimo a alcançar»;

- o Código Europeu de Ética da Polícia (Recomendação 10/2001 do Comité de Ministros do Conselho da Europa), no sentido de limitar o recurso à força aos casos de absoluta necessidade e para alcançar um fim legítimo.

No plano interno, salientam-se:

- o artigo 266º da CRP respeitante aos princípios fundamentais que regem a Administração Pública, o qual dispõe que a mesma «visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos», e que «os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no

exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé»;

- o artigo 272º do mesmo texto fundamental, respeitante à «Polícia» prescreve: «A Polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos» (n.º 1); «As medidas de Polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário» (n.º 2); «A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre Polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos» (n.º 3);

- a Lei de Segurança Interna (Lei n.º 20/87, de 12 de Junho) que depois de definir a actividade e fins de segurança interna (artigo 1.º) estabelece ao nível dos princípios fundamentais que: «A actividade de segurança interna pautar-se-á pela observância das regras gerais de Polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias e pelos demais princípios do Estado de direito democrático», e que «As medidas de Polícia são as previstas nas leis, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário», e ainda que «A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre Polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos» (artigo 2.º);

- a Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (Lei ° 5/99, de 27.1) ao dispor que «No âmbito das suas atribuições, a PSP utiliza as medidas de Polícia legalmente previstas e aplicáveis nas condições e termos da Constituição e da lei, não podendo impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário (...)», e que «Os meios coercivos só poderão ser utilizados nos seguintes casos: Para repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros; Para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir»;

- o Código Deontológico do Serviço Policial, aplicável aos militares da GNR e ao pessoal da PSP no âmbito do exercício das funções policiais (Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, DR 1.ª série-B, de 28-2) que, depois de enunciar como princípios fundamentais, além de outros, o respeito dos direitos humanos (artigo 2.º) e de prescrever que «no cumprimento do seu dever, os membros das forças de segurança promovem, respeitam e protegem a dignidade humana, o direito à vida, à liberdade, à segurança e demais direitos fundamentais (...)», sobre o uso da força dispõe ainda que «os membros das forças de segurança usam os meios coercivos adequados à reposição da legalidade e da ordem, segurança e tranquilidade públicas só quando estes se mostrem indispensáveis, necessários e

suficientes ao bom cumprimento das suas funções e estejam esgotados os meios de persuasão e de diálogo», e que «os membros das forças de segurança evitam recorrer ao uso da força, salvo nos casos expressamente previstos na lei, quando este se revele legítimo, estritamente necessário, adequado e proporcional ao objectivo visado»;

- o Regime Jurídico do Recurso a Arma de Fogo em Acção Policial (D.L. n.º 457/99, de 5-11 ).

## F

Podemos, pois, dizer que, constituindo a garantia dos direitos fundamentais um dos pilares do Estado de Direito, o seu exercício tem de suportar, por vezes, restrições em nome de um interesse público ou geral. Mas, ao mesmo tempo que é função da Polícia defender os direitos dos cidadãos, estes constituem um limite da actividade da Polícia.

Com efeito, quotidianamente a Polícia é chamada a intervir para prevenir danos sociais ou para impedir a respectiva generalização, através de actuações susceptíveis de provocar restrições aos direitos fundamentais. Contudo, a prossecução do interesse público não pode fundamentar o sacrifício abusivo dos direitos dos cidadãos.

Num Estado que elege como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana, que consagra constitucionalmente como direitos fundamentais os direitos à vida e à integridade física e que impõe o respeito

pelo conteúdo essencial dos direitos, liberdades e garantias (artigos 1.º, 24.º, 25.º e 18.º, da CRP), impõe-se que, no exercício das suas funções, os agentes actuem com respeito pelos mesmos, devendo a intervenção policial pautar-se pelo estritamente necessário à reposição da legalidade violada e na ponderação dos diversos interesses em jogo adoptem as medidas que se mostrem face às circunstâncias, adequadas, necessárias e proporcionais.

E, se os princípios enunciados constituem um importantíssimo filtro de aferição da legalidade da actividade da Polícia em geral, por maioria de razão assumem especial significado quando está em causa o uso da força e de meios coercivos.

O princípio da proporcionalidade, ou da proibição de excesso, aplicado à actividade de Polícia - limitativo das liberdades individuais - visa impedir abusos ou excessos por parte das autoridades que a exercem, e garantir um justo equilíbrio entre os interesses individuais e o interesse público que ao Estado compete proteger, com a salvaguarda dos direitos fundamentais.

Donde, os agentes de autoridade, no exercício da actividade de Polícia, perante uma situação concreta terão sempre de avaliar se ocorre uma relação equilibrada entre a vantagem do fim que visam prosseguir e o custo da medida a adoptar para o atingir.

A medida restritiva deve revelar-se meio adequado à prossecução do fim visado por lei, ou seja tem de ser idónea para o alcançar.

Este é o princípio da adequação.

Por outro lado, deve demonstrar-se a sua necessidade para alcançar o resultado pretendido. Será necessária quando o fim visado não puder ser atingido por meio menos lesivo.

Este é o princípio da necessidade ou da exigibilidade.

Finalmente, é necessário que do confronto entre o interesse prosseguido e o interesse sacrificado, resulte ser este aceitável em função do objectivo a atingir. Este é o princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

Importa, pois, reter o seguinte:

- a actividade de Polícia só pode desenvolver-se quando estão em causa tarefas de Polícia, contribuindo as respectivas atribuições - defesa da legalidade democrática, garantia da segurança interna e defesa dos direitos dos cidadãos - de forma decisiva para a delimitação da sua esfera jurídica, estando-lhe vedado manifestar vontades que não tenham por objectivo a prossecução dos fins que a lei determina;

- a Polícia tem de pautar a sua actuação pelo princípio da proporcionalidade ou de proibição de excesso - que vincula toda a Administração Pública -, nas suas três dimensões: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito;

- o uso da força reveste natureza residual e subsidiária, e surge sempre na perspectiva de um dever que incumbe ao Estado e aos seus órgãos;

- a Lei não contém, porque não pode conter, nem uma enumeração completa e total das situações concretas em que a Polícia pode recorrer ao uso da força, nem dos meios coercivos de que em cada caso se pode socorrer.

É quanto ao recurso à arma de fogo, que se assiste compreensivelmente, por parte do legislador, a uma maior clarificação e pormenorização dos respectivos pressupostos.

Trata-se de um meio coercivo extremo, cujo uso exige um aprofundado conhecimento do quadro legal, formação permanente e treino. Passo por isso a dedicar-lhe especial atenção, reproduzindo em parte uma comunicação que num passado recente proferi sobre o tema.

## **G**

Nesta sede, lembro dois casos que correram termos na IGAI.

### *Caso 1*

Em Junho de 1999, precedendo averiguações e inquérito, o então MAI determinou a instauração de processo disciplinar contra determinado agente da PSP - tendo em vista o apuramento das circunstâncias em que um

cidadão foi agredido durante uma manifestação que decorrerá nas ruas da baixa de Lisboa.

Duas centenas de jovens, de forma desorganizada e propositada, desciam a pé a Av. Da Liberdade, no sentido do Rossio, ocupando as várias faixas de rodagem, obstruindo o trânsito.

Segundo os promotores da iniciativa, tratava-se de uma festa de rua, congregando adeptos e simpatizantes de movimentos alternativos (anarquistas, *punks*, etc.), ligados aos meios estudantil e artístico, destacando-se artistas circenses, plásticos, músicos, etc., ostentando objectos e instrumentos utilizados na respectiva arte.

Eram proclamadas palavras de ordem (vem para a rua que a festa é tua).

A manifestação não estava autorizada nos termos legais – art. 2.º, do DL 406/74, de 29.8 ou art. 27.º.1 do anexo ao DL 316/95, de 28.11).

Era desconhecida das autoridades policiais.

Alertada, a PSP fez deslocar agentes para o local, com ordens expressas para evitarem apenas que os manifestantes ocupassem as faixas de rodagem.

Como vissem coarctados os seus movimentos, alguns dos manifestantes entraram em confrontos verbais e físicos, fosse com automobilistas fosse mesmo com agentes policiais e, em clima de tensão, subiram pela Rua Augusta em direcção ao Rossio.

Ao cimo da Rua Augusta, formou-se um cordão de polícia, para evitar que os manifestantes atravessassem para o Rossio, cortando a circulação do trânsito rodoviário.

A tentativa de forçar o cordão policial acarretou mais confrontos verbais e físicos, gritando os manifestantes «bófia, filho da puta», «vem para aqui que dou cabo de ti».

O agente arguido isolou um dos manifestantes, agarrou-o pela roupa e pelos cabelos, trazendo-o para junto de si e com o cabo do bastão golpeou o manifestante na boca, após o que, com um pontapé, o devolveu ao grupo.

Considerou-se que o comportamento do agente em causa foi violador do dever geral de correcção, tal como prevenido no art. 13.º.1 e 2 a), c) e d), do RD PSP, aprovado pela Lei 7/90, de 20.2 e foi proposta a aplicação de uma pena de 10 dias de multa suspensa por um período de 18 meses.

### *Caso 2*

Respeita aos factos registados na Costa da Caparica, em Junho de 2002, envolvendo grupos de indivíduos que comemoravam a vitória do Brasil no campeonato do mundo de futebol, embriagados, com cortes de estradas e outros distúrbios, e à intervenção policial que se seguiu, na perspectiva da proporcionalidade entre esta intervenção e a adequação das técnicas policiais utilizadas pela PSP.

Concluiu-se que:

1. O dispositivo da PSP, divisão e esquadra, não recolheu e tratou, como se impunha, em face das circunstâncias, qualquer informação de interesse policial que possibilitasse um esforço de prevenção dos acontecimentos ocorridos.

2. O facto de naquele dia se disputar a final do campeonato do mundo de futebol, com transmissão televisiva em canal aberto, de um dos finalistas ser o Brasil, de se tratar de um domingo, em pleno verão e de residir na Costa de Caparica uma numerosa comunidade de cidadãos de nacionalidade brasileira, justificava a particular atenção dos órgãos administrativos locais.

3. O efectivo disponibilizado pela esquadra em cada turno de serviço (6 elementos), durante a época balnear e aos fins-de-semana é manifestamente insuficiente, em termos abstractos, para fazer face às exigências de policiamento daquela localidade, tendo em conta a numerosa população flutuante que por ali transita, o aumento da população residente (com o arrendamento sazonal de habitações), as características da rede viária, etc.

4. No referido dia 30 de Junho, atendendo aos condicionalismos conjunturais referidos, aquela insuficiência deveria ter sido colmatada com reforço policial, na previsão de que poderiam ocorrer concentrações de residentes na via pública, brasileiros ou não, para comemoração da vitória

de um dos finalistas ou partilha de frustrações dos eventuais adeptos da selecção que viesse a ser derrotada.

5. Normalmente, a insuficiência do efectivo na época balnear tem sido colmatada com o reforço de policiamento viabilizado por elementos do CI.

6. Naquele dia, o reforço ordinário previsto não foi disponibilizado para a Costa de Caparica em virtude de estar a assegurar o reforço ao comando de Setúbal, no Bairro da Bela Vista, depois dos acontecimentos ali ocorridos na semana antecedente.

7. A presença daquele reforço, naquele dia e conforme previsto no mapa anual de necessidades, poderia ter evitado o desenvolvimento da situação, pelo efeito dissuasor que lhe está associado, designadamente, número, formação, competência específica e aparência.

8. A intervenção do efectivo policial presente, integrado, até à chegada do CI, pelos efectivos da esquadra, pela brigada de intervenção rápida da divisão e por dois binómios da brigada cinotécnica da divisão mostrou-se necessária, proporcional e adequada às circunstâncias.

9. As técnicas policiais utilizadas corresponderam às sucessivas alterações, em crescendo, do grau de ameaça enfrentado pelo dispositivo presente.

10. A utilização da força física e dos meios próprios de ordem pública só ocorreu em último recurso, depois de esgotadas outras medidas e

de forma a fazer cessar a ameaça à integridade física do dispositivo policial presente, que era real.

## H

Tem-se dito que a origem do princípio da proporcionalidade se encontra no *Due Process of Law* do direito anglo-saxónico, esboçado na Magna Carta de João Sem Terra, em 1215.

Todavia, a consagração da ideia de razoabilidade terá ocorrido, realmente, nos estados Unidos, a partir da edição da XIV Emenda Constitucional, em 1868 e da criação jurisprudencial do Supremo Tribunal a respeito do chamado *Substantive Due Process of Law*.

Muito caminho se andou.

Mas muito ainda me parece que falta andar, designadamente no sentido de fazer sair a razoabilidade da noção subjectiva de cada um, juiz ou polícia (Rouge – Kieslowski – *Vous êtes policier ? - Pire, juge !*), da sua própria, subjectiva, noção/reacção de justiça, até chegar ao osso, à clareza interiorizada do princípio da orientação, designadamente da actuação policial, em consonância e em harmonia com o próprio ordenamento constitucional.

Vale por dizer que, também neste particular, temos de merecer o ordenamento constitucional que temos.

## I

Os direitos humanos e o controlo externo da actividade policial.

Nos dias de hoje, é sabido, cada cidadão é, simultaneamente, sujeito activo e sujeito passivo de direitos humanos, na medida em que, sendo deles titular é por eles obrigado.

Exigindo a sua observância, impõe-se a si mesmo observá-los.

Solicitando ao Estado que os garanta, investe o Estado no poder-dever de o compelir a respeitá-los.

É nesta nova dimensão que importa perspectivar os sistemas de controlo da actividade do Estado em geral e, no que agora importa, das polícias em particular.

Um controlo que, diga-se, não pode ser um exclusivo do Estado, um controlo que deve ser exercido pelos cidadãos.

Do que se fala, hoje, é de direitos – e de deveres – de cidadania.

Dos comportamentos que o Homem civilizado deve adoptar para viver em paz com e na sua comunidade, e do que pode esperar desta e dos poderes públicos que, numa sociedade democrática, institui e cujos titulares escolhe e investe.

Relação que se estabelece, em grande medida, com o Estado, no que respeita à segurança e à garantia dos seus (do cidadão) direitos individuais, que o são também, reconhecidamente, de todos os outros concidadãos.

Num Estado de Direito Democrático, como é o nosso, é a lei e só esta que dá a medida, que se pretende equilibrada, da inevitável compressão da total e absoluta fruição dos direitos individuais, em prol da garantia da observância das regras de coexistência e de funcionamento da sociedade tal como a concebemos e desejamos.

Por outras palavras, os instrumentos de garantia das liberdades e dos direitos fundamentais, como as medidas de polícia e outros, são sempre amputações, absolutamente necessárias, mas ainda assim amputações à liberdade individual dos cidadãos.

O justo equilíbrio entre estes, que se materializa em maiores ou menores meios de investigação e de repressão dos comportamentos desviantes ou lesivos (vejam-se os mais actuais debates sobre as medidas das penas, os poderes especiais de investigação, as quebras de sigilo, as escutas telefónicas), esse justo equilíbrio é-nos ditado pela lei.

E só nessa sede deve ser debatido.

A actividade policial, nos termos da nossa Constituição – como aliás no conceito dogmático adoptado pelas sociedades democráticas, como o que resulta da Resolução 690 (79) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa – tem como único objectivo a defesa da legalidade e a segurança dos cidadãos, objectivo que prossegue nos exactos termos e limites da lei.

A polícia cumpre e faz cumprir a lei, com os meios e pelo modo que a lei determina.

E a lei, num Estado de Direito Democrático (baseado na soberania popular e no respeito e garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais) só pode estar ao serviço das pessoas e dos seus direitos.

Se assim é, então os direitos humanos, ou direitos do cidadãos, não são antagónicos nem, tão-pouco, obstáculo da eficácia policial, porque falar de uns é falar da outra e inversamente.

E em termos de actuação prática, direitos humanos e eficácia das polícias, se não são uma e a mesma realidade, importa deixar claro que não estão entre si numa relação de proporcionalidade inversa, mas directa.

Com efeito, o desrespeito, por parte da polícia, de um direito de um cidadão, é uma violação da lei que compete à polícia cumprir e fazer cumprir e, nessa medida, constitui e traduz uma dupla ineficácia da actuação policial.

Ao invés, quanto maior for a eficácia das polícias, melhor garantidos deverão estar os direitos dos cidadãos servidos por essas polícias.

O reforço do controlo institucional da legalidade da actuação dos agentes policiais, quer pelo incremento da exigência interna, quer pela actuação permanente da IGAI, de forma firme mas também de modo pedagógico e construtivo, tem um papel vital na consolidação das forças e serviços de segurança modernas e cada vez mais ao serviço dos cidadãos.

Os agentes das forças e serviços de segurança são cidadãos como todos os demais.

Não são titulares de nenhum privilégio, mas tão só de especiais deveres de servir e de conduta, mas são pessoas que merecem o nosso particular respeito pois desempenham, em benefício de todos nós, uma actividade de alto risco.

Não os mitifiquemos, mas não os estigmatizemos.

Eles corresponderão aos níveis de proficiência que a Sociedade estiver preparada para lhes exigir.

Importa é que não prolonguemos atavismos.

## **J**

A terminar.

Por indicação do então director do Centro de Estudos Judiciários, Juiz Conselheiro, Dr. Armando Leandro, e por encomenda do meu querido colega, Dr. Manuel Marques Ferreira, leccionei direito processual penal nesta «escola de polícia», então dirigida pelo Senhor Superintendente Chefe Afonso Almeida.

E não posso hoje, que aqui regresso, nestas funções de inspector-geral da administração interna, deixar de lembrar, convosco, as qualidades científicas, a generosidade cívica, as insuperáveis qualificações e a humanidade destes três Homens.

Lembrar a importância de quanto aqui aprendi, com os directores (a competência generosa e afável do Superintendente Chefe Afonso Almeida,

a capacidade de liderança do Superintendente Amaro, a amizade, sempre disponível, do então Major Pinto do Carmo), os professores (o saudoso filósofo da vida, Dr. Miguel Faria, o sedutor Prof. José Hermano Saraiva), o que aprendi com os Cadetes e com os Subchefes.

Dizer-vos da importância que tiveram, para mim, na minha formação cívica, no exercício das funções de julgar que fui exercendo, todos aqueles com que, na então Escola Superior de Polícia, tive o privilégio de conviver.

Como salientava o Dr. Manuel Marques Ferreira, na lição inaugural proferida nesta Casa, na abertura do ano lectivo 1996/97, citando Tiago (*e sede cumpridores da palavra, e não somente ouvintes*), «o apetrechamento teórico das forças policiais, como forma de aquisição e detenção de conhecimento, assume relevância nada inferior aos restantes meios postos ao seu dispor – desde que aquela fonte de poder seja utilizada na prática e não constitua mera decoração curricular na área da formação».

Para finalizar, deixo-vos uma reflexão do meu conterrâneo VERGÍLIO FERREIRA, que tinha, muitas vezes, a lucidez prospectiva dos sábios: «é mais difícil ser livre do que puxar a uma carroça».