

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Rito Alberto Marquele
Aspirante a Oficial de Polícia

MANUTENÇÃO E REPOSIÇÃO DA ORDEM PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

- Actuação Policial -

Orientador:
Subintendente Fernando Alberto Pinto

LISBOA, ABRIL DE 2013



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

Rito Alberto Marquele

Aspirante a Oficial de Polícia

Trabalho de Projecto do Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXV Curso de Formação de Oficiais de Polícia

Manutenção e Reposição da Ordem Pública e Moçambique

– Actuação Policial –

Orientador

Subintendente Fernando Alberto Pinto

Lisboa, Abril de 2013

*Mestre, me prepare e me torne num homem
diferente de ti para que em mim
possa achar as semelhanças.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força e coragem ao longo desta caminhada, trilhada pela necessidade do saber.

Aos meus pais, Alberto e Teresa, a minha madrastra, Elisa e aos meus tios, José e Joana, os quais me inspiram e lhes rogo todos os dias da minha vida.

Ao meu irmão pelo apoio incondicional que me têm prestado.

Dedico também este trabalho à memória das minhas falecidas irmãs, Idalina e Raquel que, de certeza seria para elas motivo de grande orgulho.

Às minhas filhas, Clémia Raquel e Sheynazy pelo carinho, incentivo e amparo que contribuíram para o aprofundamento dos meus conhecimentos e sucesso.

Ao Subintendente Fernando Pinto e ao Subcomissário Maria de Fátima Rocha pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão deste trabalho de projecto do Curso de Mestrado Integrado em Ciências Policiais e Segurança Interna.

Aos docentes do ISCPSI pela transmissão sábia e motivante dos conteúdos programáticos.

Aos meus colegas e amigos pela convivência, pelo incentivo e pelo apoio constantes.

Ao ISCPSI pelo acolhimento, formação e o constante interesse de cada vez mais, introduzir melhorias na qualidade de ensino ao longo dos últimos 5 anos.

Por último, não menos importante, dedico com maior apreço, este trabalho à PRM, pela formação inicial que, despertou a vontade do saber cada vez mais para melhor servir.

LISTA DE SIGLAS

Art.º – Artigo

CP – Código Penal Português

CPM – Código Penal Moçambicano

CRM – Constituição da República de Moçambique

CRP – Constituição da República Portuguesa

PRM – Polícia da República de Moçambique

FIR – Força de Intervenção Rápida

RESUMO

Factor motivante do presente trabalho foi a constatação da frequência e elevado índice de violação dos direitos dos cidadãos pela Polícia moçambicana, o que estimulou a e reflexão sobre as razões subjacentes a tal circunstância.

Considerando a importância do bem jurídico liberdade e segurança num Estado de direito democrático, procura-se aprofundar o estudo dos fundamentos, pressupostos e requisitos legais que podem levar à interdição de exercício de um direito de um cidadão pela Polícia da República de Moçambique no território moçambicano, fazendo, ainda, uma análise comparativa com o regime jurídico em vigor em Portugal.

Pretende-se neste trabalho analisar os conceitos de “administração pública, sua extensão, a polícia e sua função de manutenção da ordem pública” e respectiva operacionalização em ambos os países, atendendo às fortes ligações históricas e ao actual intercâmbio existentes entre eles. Questiona-se o grau de observância dos direitos humanos pela polícia moçambicana, tendo em conta o seu carácter paramilitar aliado à necessidade de actualização dos principais instrumentos normativos com relevância para este tema, como sejam a Constituição da República, Lei de defesa e segurança. o Código de Processo Penal e o Código Penal moçambicanos.

Finalmente, conclui-se que os fundamentos, pressupostos e requisitos legais da interdição no exercício de um direito em Moçambique, são passíveis de vulnerabilidade interpretativa, criando-se, na maior parte dos casos, espaço para o recurso abusivo à medida da detenção.

Palavras-chaves: administração pública, bem público, polícia, ordem pública e direitos fundamentais.

ABSTRACT

Motivating factor of this work was the observation of the frequency and high rate of violation of citizens' rights by the Mozambican Police, which has stimulated research and reflection on the reasons behind such a circumstance.

Considering the importance of the legal value of Freedom and security in a democratic constitutional State, seeks to deepen the study of the grounds, legal requirements and assumptions that may lead to the prohibition of the exercise of a right of a citizen rest by the police of the Republic of Mozambique in the Mozambican territory, making a comparative analysis with the Portuguese legal regime.

It is intended in this work, examine the concept of "public administration, its extent, the police and its function of maintaining public order" and its operationalization, considering, in both countries, the strong links to historic and current exchanges between them. We will question the degree of observance of human rights by the Mozambican police, attending to its paramilitary nature allied to the need of updating the main legal instruments with relevance to this subject, such as the Constitution, the Law of defense and security. the Criminal Procedure Code and the Penal Code Mozambicans..

Finally, it is concluded that the grounds, legal requirements and assumptions of interdiction in the exercise of a right, in Mozambique, are prone to interpretative vulnerability, by creating, in most cases, room for authority abuse in arresting.

Keywords: public administration, public welfare, police, public order and fundamental rights.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	IV
LISTA DE SIGLAS	V
RESUMO	VI
ABSTRACT	VII
ÍNDICE	VIII
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA ESTRUTURA	5
1 - Conceito de Administração Pública	5
2 - Extensão da expressão «administração pública»	6
2.1. Administração pública em sentido material	6
2.2. Administração pública em sentido orgânico	9
3 - Estrutura e Organização	10
3.1. Administração directa do Estado	10
3.2. A Administração indirecta do Estado	11
4 - Prossecução do interesse público como princípio basilar da Administração pública	13
CAPÍTULO II – POLÍCIA	16
1 – Enquadramento	16
2 – O Conceito de Polícia na Doutrina Tradicional	17
2.1 - A polícia em sentido funcional	18
2.1.1 - <i>Como a Polícia exerce os seus Poderes</i>	21
2.1.2 - <i>Modalidades de polícia</i>	23
2.2 - A polícia em sentido institucional ou orgânico	25
2.2.1- <i>Autoridades e serviços de polícia</i>	25
3 – Novo conceito material de polícia	26
4 - Evolução histórica da Polícia da República de Moçambique	27
CAPÍTULO III – ORDEM PÚBLICA E ACTUAÇÃO POLICIAL	33
1 – O Conceito de Ordem Pública	33

2 – Fins de actividade Policial	35
2.1 – A defesa da legalidade democrática	35
2.2 – A segurança interna	38
2.3 – A defesa dos direitos dos cidadãos	40
3. - Limites da actividade policial	41
CAPITULO IV – MANIFESTAÇÕES	47
1 - Conceito	47
2 - Tipo de manifestações	48
3 - Direito de manifestação como direito fundamental	50
4 - Actuação da Polícia da República de Moçambique em Manifestações	52
CONCLUSÕES	58
BIBLIOGRAFIA	63
ANEXOS	A
<i>ANEXO I – ENTREVISTA CONCEDIDA PELO INTENDENTE PAULO JORGE CALDAS, OFICIAL DA PSP</i>	B

INTRODUÇÃO

No âmbito da Prelecção Final de Mestrado pretendemos fazer uma abordagem acerca da Segurança Pública em Moçambique cujo objecto será a actuação policial.

Com a assinatura de acordo de paz em 1992 e conseqüente fim da guerra de desestabilização que durou cerca de 16 anos, Moçambique mergulha numa nova era da democracia que culminou com a introdução do Estado de Direito.

O princípio de Estado de Direito trata do conteúdo, extensão e modo, como o Estado deve proceder com as suas actividades. O princípio de Estado de Direito conforma as estruturas do poder político e a organização da sociedade segundo a medida do direito.

Nos dias de hoje, um direito que tanto se sobrepõe aos outros é a segurança que, na sua falta “todos ralham e ninguém tem razão”.

A dimensão do direito a segurança é tão extensa que nos dias de hoje extravasa as competências de uma estrutura só, carecendo de planos e medidas multidisciplinares.

Esta segurança a que todos tem direito, a sua eficácia depende da aplicação prática e racional da legislação por parte da estrutura competente. Sendo esta segurança o direito de todos, fica distanciada de um benefício privado e passa a ser um benefício comum de todo o Estado que compreende a classe política e os cidadãos nomeadamente. A esta segurança chama-se segurança pública.

De acordo com ideia anterior, nem o comportamento dos cidadão bem como a actuação do Governo deve “ferir” os interesses dos cidadãos. Nesta linha de ideia estamos a afirmar que o Governo e os cidadãos não deveriam entrar em conflitos.

Sendo os conflitos inerentes à vida em sociedade, depara se com a necessidade de preveni-los ou pelo menos controlá-los.

Quando há uma alteração na ordem normal da convivência social, deve se encontrar mecanismos necessários e adequados para a sua reposição. Numa sociedade organizada e tendo em conta que, a harmonia social é do interesse colectivo, esta responsabilidade é atribuída a uma entidade que represente o colectivo e que esteja investida de competências e autoridade. Esta entidade chama-se Administração Pública.

A estrutura da Administração Pública deve ter como base o princípio de descentralização e desconcentração, promover a modernização e a eficiência dos seus serviços, sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo.

Uma das grandes funções da Administração Pública é aproximar o serviço público ao cidadão.

Neste caso em concreto estamos a falar do serviço de segurança pública que, num Estado de Direito esta competência cabe a Polícia

Em face dos demais actos Administrativos o poder de polícia tem atributos específicos e peculiares ao seu exercício, os quais ressaltam a especificidade deste poder conferido à Administração Pública, que são a discricionariedade, auto-executoriedade, coercibilidade e o devido processo legal.

A discricionariedade representa a livre escolha pela Administração Pública da oportunidade e conveniência de exercer seu poder de polícia, aplicando e graduando sanções, empregando os meios necessários para atingir os fins pretendidos, que deverão ser em prol do interesse público, sempre dentro dos limites estabelecidos pela lei, pois fora deste estará caracterizada a arbitrariedade. A discricionariedade não se confunde com a arbitrariedade, pois enquanto aquela representa a faculdade da Administração pública agir dentro dos limites da lei, esta se caracteriza pela acção fora ou além dos limites legais, o que denota verdadeiro desvio de poder.

Da mesma forma, a limitação aos direitos impostos pela Administração, deve manter congruência com os motivos e fins que a justificam, guardando se assim proporcionalidade ou razoabilidade entre a limitação imposta e o fim pretendido.

É esta Polícia que deve estar estruturada de forma a fazer face as perturbações da vida em sociedade. Os conflitos na sociedades assumem várias categorias que podem ir desde os mais relevantes até os menos relevantes aos olhos da sociedade ou da Polícia.

Para que os conflitos não dependam de uma avaliação discricional é preciso que se encontre um ponto em comum do que se pode considerar normal ou fora do normal.

O uso das forças especiais na manutenção da Ordem Pública, se de um lado representa o poder do Estado em fazer face a distúrbios sociais considerados de maior gravidade, por outro lado constitui uma espécie de coercibilidade devido ao que estas forças representam.

O uso reiterado destas forças sem uma prévia avaliação do motivo para o qual deve intervir, causa desgaste da imagem das mesmas na medida em que deixam de representar o papel de intervenção em fenómenos considerados especiais ou de grande complexidade a olhos do conceito de Ordem Pública.

Por outro lado causa alarme social; a população quando vê forças especiais associa a situações de grave alteração da Ordem Pública ou seja, que a situação de segurança está

gravemente afectada. Quando estas forças aparecem diante da população dão impressão de que a situação está alterada ao ponto de se viver um clima de insegurança.

Esta situação contribui para o clima hostil com que os cidadãos encaram a actividade policial em Moçambique na medida em que, não se toma em conta o tipo de cidadãos, as necessidades, o tipo de delito bem como o local em concreto para se definir que tipo de força se deve empregar.

Com este trabalho pretendemos versar sobre o modo como a ordem pública está a ser garantida em Moçambique e fazer “propostas” sobre como deveria ser a ter em conta o Estado de direito, o contexto real e local.

Pretendemos demonstrar como o tipo de recursos condiciona o tipo de actuação das forças de segurança em Moçambique. A PRM não deve apenas se preocupar com a resolução imediata e momentânea dos conflitos, deve ter em conta que a ordem pública deve se complementar com a tranquilidade pública.

Pretendemos ainda responder a seguintes questões:

1. Os cidadãos em Moçambique se sentem seguros ou se sentem intimidados pela própria Polícia?
2. O tipo de actuação é eficaz para garantir uma tranquilidade nos moldes pretendidos ?
3. Que tipo de força pública deve garantir a ordem pública em Moçambique?

Para tal levantamos as seguintes hipóteses:

- O tipo de actuação das forças de segurança em Moçambique contribui para o incremento da prática de delitos.
- A actuação da Polícia cria sentimento de insegurança para os cidadãos.
- O tipo de equipamento usado pela polícia condiciona a sua actuação.

Em termos metodológicos o nosso trabalho iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica exploratória com o objectivo de ressaltar as diferenças e semelhanças entre os conceitos chave dados pelos autores pesquisados.

Posteriormente iniciaremos uma pesquisa de campo onde serão utilizadas duas técnicas de recolha de dados, sendo que numa primeira fase aplicaremos entrevistas a Oficiais de Polícia com vasta experiência na área e no objecto de estudo cujo contributo constituirá uma mais-valia para o nosso trabalho. Temos ainda em manga um estudo

comparativo entre as realidades moçambicana e portuguesa com o intuito de colher as experiências de valor acrescentado.

O trabalho será estruturado em quatro capítulos. Assim no primeiro capítulo iremos fazer um enquadramento teórico sobre questões estruturais da Administração Pública bem como a sua extensão no que diz respeito a Polícia.

No segundo capítulo iremos discorrer sobre o conceito de Polícia e sua extensão organizacional, funcional e formalmente entendida como tal.

No terceiro capítulo é do nosso interesse falar sobre como deve ser organizada a força pública para melhor garantir a ordem Pública de forma eficaz sem para isso lesar os direitos dos cidadãos legalmente estabelecidos pela lei.

No último capítulo iremos nos dedicar ao fenómeno das manifestações.

Para tal e para além do apoio bibliográfico que por sinal constituirá a base da realização do nosso trabalho, contaremos com a entrevista que irá neste sentido preencher a parte mais prática do trabalho.

CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA ESTRUTURA

1 - Conceito de Administração Pública

Quando há uma alteração na ordem normal da convivência social, deve se encontrar mecanismos necessários e adequados para a sua reposição. Numa sociedade organizada, e tendo em conta que a harmonia social é do interesse comum, esta responsabilidade é atribuída a uma entidade que represente o colectivo e que esteja investida de competências e autoridade. Esta entidade chama-se Administração Pública.

Neste sentido, *“a Administração Pública tem a tarefa de implementar as leis em todo o país, da capital até ao nível das comunidades locais. Na sua função, serve o interesse público e na sua actuação respeita os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Consoante art.º 249º da Constituição da República de Moçambique, os órgãos da Administração Pública obedecem à constituição e à lei. Eles actuam com o respeito dos princípios da igualdade, da imparcialidade, da ética e da justiça”*¹.

A estrutura da Administração Pública deve ter como base o princípio de descentralização e desconcentração, promover a modernização e a eficiência dos seus serviços, sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo.

“Quando se fala em administração pública, tem-se presente todo um conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade, através de serviços por esta organizados e mantidos. Assim, a necessidade de (...) segurança e protecção dos cidadãos contra os perturbadores da ordem e tranquilidade pública é garantida pelos serviços policiais”. (DIOGO FREITAS DO AMARAL, 1994)

Uma das grandes funções da Administração Pública é aproximar o serviço público ao cidadão. *Assim, onde quer que exista e se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade colectiva, aí surgirá um serviço público destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da colectividade* (DIOGO FREITAS DO AMARAL, 1994).

Nos grandes aglomerados populacionais o Estado tem todo o interesse em criar serviços de educação, saúde, lazer e outras áreas sociais com vista a colmatar as necessidades da população na condução da sua vida social. O mesmo acontece com o serviço de segurança que, sempre que se manifeste necessidade *suficiente*, independentemente da quantidade de população residente ou em trânsito, o Estado, em

¹ Vide Estrutura do Estado e Democracia, 2007, pág. 22 e 23

nome do interesse coletivo coloca meios humanos ou tecnológicos para garantir a segurança pública.

Pelo exposto, pode-se concluir que o fundamental das necessidades coletivas traduz-se em três tipos: segurança, bem-estar e cultura.

2 - Extensão da expressão «administração pública»

Quando falamos em «administração pública» é o mesmo que falarmos de um vasto complexo de actividades e organismos que prestam serviços públicos. Para uma boa percepção interessa destacar duas perspectivas agregadas a expressão *administração pública*:

2.1.Administração pública em sentido material

A noção de administração pública em sentido material significa actividade administrativa. Surge, então, a seguinte questão: Como se administra?

A administração pública em sentido material pode ser entendida como actividade característica dos serviços públicos e agentes administrativos que, em nome do interesse colectivo é desenvolvida de forma a fazer satisfação regular e de forma contínua, as necessidades dos cidadãos – segurança, bem-estar. Segundo MARCELLO CAETANO, a administração pública é em sentido material:

*“o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela Política e directamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das actividades privadas assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e de bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados”*².

Fala-se em administração pública como um acto pelo qual uma determinada actividade é desenvolvida. É comum ouvir dizer que precisa-se de alguém para administrar bens de uma determinada sociedade ou pessoa singular. Por exemplo, o senhor João teve

² CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina. Coimbra, 1990, pág.5

uma má prestação na administração dos bens da sobrinha, ora, aqui fala-se da responsabilidade do sujeito para desempenhar uma determinada função ou actividade. Está-se a falar de como a acção foi desenvolvida.

Quando nos referimos à administração pública como um acto, percebe-se, desde logo que, não se trata de um acto qualquer, ou seja, está em causa um acto revestido de uma certa complexidade e que, à partida exige determinadas qualidades e competências de quem em mãos tenha esta responsabilidade.

Para que o acto de administração pública se entenda como tal, deve-se reger por regras ou princípios pré-estabelecidos sem os quais ou na sua violação, o acto possa ser nulo ou anulado.

A observância destes princípios prende-se com a necessidade de salvaguardar os resultados pretendidos dentro dos limites traçados pelas partes interessadas, ou seja, se por um lado a administração pública tem a obrigação de prover condições para a satisfação das necessidades colectivas dos indivíduos, por outro lado, os indivíduos tem a obrigação de colaborar com a administração pública de forma que esta possa prosseguir com a sua função.

Este acto de administração pública, deverá, pela sua complexidade e exigência, alterar ou modificar uma forma de ser ou de estar de uma sociedade ou individualidade, isto é, a sua necessidade tem a ver com o interesse colectivo ou singular de dotar e adoptar novos procedimentos na gestão de bens materiais ou imateriais. Se um bem passa à gestão pública, os benefícios passam a serem definidos segundo legislação e normas de procedimento administrativo para que se garanta a transparência em direitos e obrigações.

Sendo acto de administração uma unidade qualitativa, coloca-se em causa a sua pré-avaliação já que deve-se esperar o resultado ou impacto que o mesmo venha a provocar ao longo do exercício do mesmo. O resultado pode ser o esperado ou não segundo os planos e expectativas da Administração Pública por um lado, e por outro lado, pela avaliação à posterior feita pelo beneficiário ou prejudicado pelo mesmo acto.

Quando se fala de administração pública, pretende-se elucidar que as suas actividades são do interesse colectivo, isto é, desenvolve as actividades para a satisfação das necessidades colectivas de cariz público. De acordo com DIOGO FREITAS DO AMARAL, a actividade de administração pública tem carácter regular, permanente e contínuo, e é desenvolvida pelos poderes políticos com vista a prossecução e satisfação das necessidades coletivas.

Mas nem todas as necessidades colectivas são satisfeitas pela administração pública porque devido às especificidades, complexidade ou natureza, o ordenamento jurídico pode colocar certas necessidades fora desta esfera. Neste sentido, “fica excluída do âmbito administrativo, na sua maior parte, a necessidade colectiva de realização da justiça (isto é, a aplicação das normas jurídicas aos casos concretos por sentenças com força de caso julgado emitida pelos tribunais). Esta função, desempenhada por este órgão, satisfaz inegavelmente uma necessidade colectiva, mas acha-se colocada pela tradição e pela lei constitucional (CRP, art. 205.º) fora da esfera própria da administração pública: pertence ao poder judicial” (DIOGO FREITAS DO AMARAL, 1994).

Continuando com o nosso raciocínio, no que concerne à administração pública em sentido material, podemos afirmar que a actividade administrativa divide-se em duas formas, a saber:

Forma Típica	Forma Atípica
<ul style="list-style-type: none"> - Actos Administrativos - Contratos Administrativos - Regulamentos - Operações Materiais (que se desenvolvem na realização dos contratos, regulamentos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Não têm catalogação, são actividades desenvolvidas que podem revestir de diferentes formas (ex. compra de material de escritório).

Como pudemos nos aperceber, as actividades da administração públicas nem todas podem ser desenvolvidas exclusivamente pelo Estado na medida em que nem sempre o Estado está presente ou disponha de recursos suficientes, tal como reconhece MARCELLO CAETANO, quando afirma que “a administração pública é, por conseguinte, uma actividade desenvolvida não só pelo Estado como por outras entidades públicas que dele são juridicamente distintas, e até nos casos previstos na lei, por entidades particulares”³. Temos por vezes os casos de fornecimentos de produtos de primeira necessidade para a satisfação das necessidades dos indivíduos, feito por particulares, por vezes mediante contratos públicos com o Estado ou por via de contratos particulares.

³ CAETANO, Marcello, *op. cit.* pág.7

2.2. Administração pública em sentido orgânico

Além da administração em sentido material já referida anteriormente, também se fala em administração para se referir a um organismo que desenvolve a actividade, assim, podemos afirmar que a administração em sentido orgânico pretende retratar quem administra.

Refere-se ao conjunto de entidades administrativas - associações públicas, autarquias locais - que desenvolvem uma actividade pública. Conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que, em nome da colectividade, asseguram, de uma forma regular as necessidades colectivas, segurança, cultura e bem estar.

Não se fala somente do Estado, mas também de pessoas colectivas públicas, no sentido orgânico (ex. Municípios; Freguesias; Empresas públicas; Associações públicas). Em sentido orgânico a administração pública pode ser entendida segundo MARCELLO CAETANO como;

“ um sistema de órgãos hierarquizados ou coordenados a que está atribuída a promoção e realização dos interesses colectivos por iniciativa própria, para execução de preceitos jurídicos ou por imposição do bem comum, e utilizando todas as técnicas adequadas à obtenção dos resultados visados, podensio também praticar actos jurisdicionais relacionados com a sua actividade fundamental ”⁴

Em oposição à noção material da administração pública, a noção orgânica não diz respeito aos particulares por para este caso é preciso ter estatuto de cariz público ou seja, é a lei que define quem é entidade pública, conforme afirma MARCELLO CAETANO, quando diz que *“ a administração pública é exercida por órgãos instituídos por lei e recebe da lei a indicação dos seus objectivos e o fundamento dos seus poderes ”⁵*, e ainda bem que é assim porque assim se garante a separação clara dos limites do domínio público face ao privado.

⁴ CAETANO, Marcello, *op. cit.* pág.15

⁵ *Idem.* pág.14

3 - Estrutura e Organização

Nem todos os órgãos e serviços do Estado têm competência extensível a todo o território, existem também órgãos e serviços cuja competência está limitada a determinadas áreas circunscritas.

Existe administração local do Estado (governadores e administradores civis – no caso de Moçambique) e existe administração local que não é da competência do Estado, tal como a administração autárquica e a administração regional.

Os governadores civis são órgãos locais do Estado, representam o Governo no seu distrito ou províncias consoante a organização administrativa e territorial de cada Estado. Os presidentes das Câmaras Municipais são órgãos locais dos municípios, representam as populações dessa área circunscrita.

A administração do Estado visa o alcance da satisfação das necessidades colectivas. Quando essa actividade é realizada por serviços integrados na pessoa colectiva Estado, está-se perante a administração directa do Estado (ministérios, secretarias, etc).

Quando a actividade exercida para atingir os fins do Estado é realizada por pessoas colectivas públicas, distintas do Estado, está-se perante a administração indirecta do Estado.

O Estado, para a satisfação das necessidades colectivas, prossegue os seus fins sob duas formas distintas de administração:

- Directa – através de órgãos e serviços sob a dependência do Governo. Serviços sem autonomia / serviços com autonomia (escolas/universidades);
- Indirecta (devolução de poderes) – através da criação de entidades com personalidade jurídica. Não pertencem ao Estado mas prosseguem fins atribuídos ao Estado. O Estado tem poderes de intervenção. São: institutos, empresas públicas, associações públicas.

3.1. Administração directa do Estado

A Administração directa do Estado compreende todos os órgãos, agentes e serviços integrados na pessoa colectiva do Estado que desenvolvem actividade com vista a satisfação das necessidades colectivas de modo directo, contínuo e imediato.

Com vista a satisfação das necessidades colectivas, o Estado reserva para si um leque de actividades sob sua responsabilidade directa, como diz MARCELLO CAETANO, “...atribuições o estaduais que o Estado guarda para a administração directa sob a gestão imediata dos seus órgãos e através dos serviços integrados na sua pessoa”⁶, porque como é sabido, é atribuída a satisfação da maior parte das necessidades colectivas ao Estado em virtude de ser a maior entidade pública organizada.

Como nem todos os serviços da Administração directa do Estado têm a mesma competência territorial, importa distingui-los em dois tipos:

- Serviços centrais
- Serviços periféricos

Os serviços centrais são aqueles que a sua competência se estende por todo o território nacional sem excepção e o seu alcance visa a uniformização de procedimentos em actividades comuns nomeadamente, Direcções Gerais organizadas em Ministérios.

Existem também serviços do Estado com competência territorial limitada, para estes, os seus procedimentos podem depender do espaço físico, grupo populacional alvo e fins a que se destinam. Tendo em conta que ao longo do território nacional as necessidades podem ser diferentes tal como a forma da sua satisfação, não é aqui chamada a uniformização de procedimentos como acontece a nível das Direcções regionais, Governos distritais ou provinciais cuja actuação se circunscreve à área territorial da sua competência. O mesmo acontece também com os serviços externos de representação do Estado como embaixadas e consulados que, geralmente, devem se adaptar ao condicionalismo territorial e social.

3.2. A Administração indirecta do Estado

A administração indirecta do Estado diz respeito às entidades distintas da pessoa colectiva do Estado, dotadas de personalidade jurídica. Logo, percebe-se que estas entidades possuem autonomia a nível administrativo e financeiro para desenvolverem as suas actividades apesar de prosseguirem fins próprios do Estado – razão pela qual são considerados «administração do Estado». Considera-se Administração indirecta do Estado porque os fins, apesar de serem próprios do Estado, neste caso, são prosseguidos por pessoas colectivas distintas do Estado.

⁶ CAETANO, Marcello, *op. cit.* pág.187

Segundo MARCELLO CAETANO, “*trata-se de serviços administrativos que poderiam estar integrados nessa pessoa colectiva de fins múltiplos, que é o Estado, mas que a lei, para maior facilidade de gestão, erige em pessoas colectivas cada qual com seus fins especiais*”⁷, segundo este autor, o Estado se baseia na lei para fazer essa incumbência de funções a outras entidades, isto significa que estas entidades deverão estar ligadas ao Estado ou no mínimo manter uma relação forte.

Na Administração indirecta do Estado podemos distinguir três tipos de entidades:

- Serviços personalizados
- Fundos personalizados
- Entidades públicas empresariais

Falar dos *serviços personalizados* é o mesmo que falar das pessoas colectivas de natureza institucional, criadas pelo poder político com a finalidade de prosseguirem certos fins próprios do Estado, tais como Institutos Públicos para a promoção de emprego, gestão de dados, ambiente e outros serviços que se achem necessários.

Para garantir o normal funcionamento, estas pessoas coletivas são independentes em relação ao Estado embora tenham a obrigação legal de manterem uma ligação constante com este.

Quando se fala em *Fundos personalizados*, deve-se ter em conta o património público colocado à disposição para a prossecução de fins para as quais os fundos foram criados. É do dever da instituição visada maximizar os benefícios que se podem gerar a partir da gestão patrimonial colocada sob sua responsabilidade.

*Os Fundos personalizados são pessoas coletivas de direito público, instituídas por acto do poder público, com natureza patrimonial. Trata-se de um património de afetação à prossecução de determinados fins públicos especiais, como acontece, por exemplo, com os Serviços Sociais das forças de segurança*⁸.

As Entidades públicas empresariais são pessoas coletivas de natureza empresarial, com fim lucrativo, que visam a prestação de bens ou serviços de interesse público, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais detêm a totalidade do capital.

⁷ CAETANO, Marcello, *op. cit.* pág.187

⁸ Vide. Administração Pública, in, www.dgap.gov.pt, disponível no dia 18. 02. 2013

4 - Prossecução do interesse público como princípio basilar da Administração pública

Podemos definir interesse público como sendo o interesse colectivo ou seja “*interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum*”⁹. Com esta definição tiramos que, não basta individualmente, um membro da comunidade ou uma parte dela, desejar uma determinada conduta em prol de protecção de um bem se este bem não for do reconhecimento e interesse geral ou de uma forma democrática, pela maioria.

Para que o bem seja considerado colectivo é preciso que realmente corresponda às necessidades dessa comunidade e também seja tida como tal pela mesma.

Num sentido mais restrito podemos chamar de interesse público a “*esfera das necessidades a que a iniciativa privada não pode responder e que são vitais para a comunidade na sua totalidade e para cada um dos seus membros*”¹⁰, porque como se pode perceber, certos interesses colectivos ou públicos determinam a existência e a estabilidade de certas comunidades. Uma sociedade sem um sistema de segurança “*societal*” pode estar em perigo de extinção daí que, a segurança possa ser considerado interesse existencial.

Quando falamos da Administração pública, estamos a falar de órgão cuja actuação é predominantemente sobre interesse público – colectivo ou seja, faz promoção e provimento de condições que garantam a preservação deste interesse de acordo com as necessidades e prioridades.

Podemos distinguir interesse público primário do interesse público secundário: “*o interesse público primário é aquele cuja definição e satisfação compete aos órgãos governamentais do Estado, no desempenho das funções política e legislativa- é o bem comum nacional; os interesses públicos secundários são aqueles cuja definição é feita pelo legislador, mas cuja satisfação cabe à administração pública no desempenho da função administrativa. Exemplos: a segurança pública, a educação, a saúde pública, a cultura(...)*”¹¹

Como vimos, ROGÉRIO SOARES classifica as necessidades de primários e secundários mas ao nosso ver, achamos que podiam se denominar de primeiro e segundo grau .

Falar de interesses primários e secundários pode criar confusão na ordem de satisfação ou provimento de condições para a sua satisfação. Dizer que segurança pública é

⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL. Curso de Direito Administrativo. Vol. II. Almedina. 2011. Pag. 35

¹⁰ JEAN RIVEIRO, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1983, pág. 14

¹¹ ROGERIO SOARES, *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra, 1955, pág. 99 e segts

interesse secundário pode variar de situação para situação e pode induzir no erro de que esta não constitui uma prioridade.

A saúde pública que de certa forma pode chegar a desencadear situações de emergência nacional não pode ser considerada interesse secundário, por não estar no topo da definição da política governativa, apenas não se figura como interesse do primeiro grau, daí que pode ser considerado como interesse de segundo grau e não secundário.

A hierarquização dos interesses públicos não deve ser feito tendo em conta a necessidade do momento ou de acordo com os recursos disponíveis porque, é necessário uma transparência para justificar cada medida administrativa tomada num caso em concreto, isto é, *“é a lei que define os interesse públicos a cargo da Administração: não pode ser a Administração a defini-los, salvo se a lei a habilitar para o efeito, deferindo-lhe competência para concretizar certo tipo de conceitos indeterminados”*¹².

O interesse público não deve ser considerado como um dado adquirido de forma vitalícia, porque como sabemos, o tempo passa e as sociedades evoluem e as necessidades acompanham as exigências da mesma evolução, por isso podemos dizer que, *“a noção de interesse público é uma noção de conteúdo variável: o que ontem foi considerado conforme ao interesse público pode hoje ser-lhe contrário, e o que hoje é tido por conveniente pode amanhã ser considerado vantajoso. Não é possível definir o interesse público de uma forma rígida e inflexível”*¹³. O importante é ficar claro que, tal como a lei, o interesse público é flexível para poder acompanhar as reais necessidades dos indivíduos. A lei é que fixa os interesses públicos, tal como diz ROGERIO SOARES, *“definido o interesse público pela lei, a sua prossecução pela Administração pública é obrigatória”*¹⁴.

No nosso entender, esta obrigatoriedade prende-se com a necessidade de disciplinar o poder discricionário da administração pública face à satisfação das necessidades dos indivíduos, e também balizar a tendência do envolvimento das entidades públicas na esfera da vida privada porque como diz MARIA ESTORNINHO, *“só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer acto da Administração. Assim, se um órgão da Administração praticar um acto que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse*

¹² DIOGO FREITAS DO AMARAL, op cit, pág. 36

¹³ *Idem*, pág. 37

¹⁴ ROGERIO SOARES, *Direito Administrativo*, policopiado, Porto, 1980, pág. 53 e 55

acto está viciado por desvio de poder e por isso será um acto ilegal, como tal anulável contenciosamente”¹⁵.

O exercício das funções próprias da administração pública é uma imposição da lei daí que tem que respeitar a certos princípios subjacentes a prossecução do interesse público, podemos dizer que, *“a obrigação de prosseguir o interesse público exige da Administração pública que adopte em relação a cada caso concreto as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo, é o chamado dever de boa administração”*¹⁶, porque no final, a própria lei irá estabelecer mecanismos de controlo de cumprimento desta obrigação. Estes mecanismos podem ir desde uma auscultação pública onde pode se colher opiniões publicas até a prestação de relatórios de serviço acerca do desempenho da administração.

Os mecanismos de controlo que aludimos, só tem aplicação se previamente estiver determinado um dever de boa administração porque, *“o princípio de prossecução do interesse público, constitucionalmente consagrado, implica, além do mais, a existência de um dever de boa administração, quer dizer, um dever de a administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível”*¹⁷, daí que este princípio só encontra a sua aplicabilidade no sector público que, em oposição ao privado que não se rege por este principio ou seja, cada indivíduo está livre de estabelecer os seus princípios desde que não interfiram negativamente nos direitos de outrem, o sector público se rege por normas pré estabelecidas pela lei .

A administração pública face a sua missão específica não deve se limitar a penas a gestão ou mero órgão, *“a ideia é, pois, a de que a actividade administrativa deve traduzir-se em actos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer da forma mais expedita e racional possível o interesse público constitucional e legalmente fixado”*¹⁸, só assim fica justificada existência de uma entidade ao serviço publico dos indivíduos e onde os mesmo poderão recorrer em caso de necessidades.

¹⁵ MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A fuga para o Direito Privado*, Coimbra, 1996, pág. 171-172

¹⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, op cit, pág. 38

¹⁷ *Idem*

¹⁸ PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, II, Lisboa, 1995, pág. 638 3 segts

CAPÍTULO II – POLÍCIA

1 – Enquadramento

Dada a importância deste tema e tomando em conta o grau de exigência a ele subjacente, temos logo em vista os escritos de MARCELLO CAETANO¹⁹, que pode ser considerado o autor de referência que desenvolveu esta matéria de forma científica e sistemática no seio do Direito Administrativo quando reconhece que a definição daquele conceito não é fácil de dar, sem querer “*falar nas confusões frequentes entre o instituto jurídico da Polícia e o sentido vulgar em que se emprega o termo*”, alertando ainda o facto de se tratar de um dos capítulos daquele ramo do Direito “*onde as dúvidas, as hesitações e as controvérsias são mais frequentes*”.

Até hoje, continua-se a assistir, com honrosas excepções, o desinteresse pelos temas e subtemas da polícia, diz-se, “*pela conotação pejorativa*”²⁰ que a instituição assumiu durante o Estado Novo, e também pela ideia, de que “*não haveria lugar para um tratamento diferenciado para as matérias de polícia em relação a qualquer outra actividade administrativa*”²¹.

Entendemos que o estudo destas matérias, carrega sempre consigo uma outra condicionante, nomeadamente, a da enorme sensibilidade aos factores «espaço» e «tempo». Com efeito, e como se pode provar pela variabilidade de aceções por que foi sendo conhecido o termo «polícia» a cada período, pode-se verificar, de forma iniludível, que esse conceito é sempre o resultado do seu tempo e do espaço a que se encontra circunscrito, ajudando estes a moldar o seu conteúdo e a sua forma.

O desenvolvimento deste tema partirá do conceito que é proposto, em Portugal, pela doutrina tradicional, marcada e apoiada pelos escritos e ensinamentos dos Professores MARCELLO CAETANO e SÉRVULO CORREIA, e fará alusão ao conceito de Polícia que vem definido e revelado na Constituição da República Portuguesa de 1976, acompanhado pela profusa legislação, avulsa e dispersa, que de forma pouco coerente e precisa, vem tratando as diferentes matérias da Polícia.

¹⁹ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.ª Edição, 5.ª reimpressão, revista e actualizada pelo professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Livraria Almedina, Coimbra, 1994, pág. 1149.

²⁰ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A Questão das Polícias Municipais*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Outubro de 1999, pág. 2.

²¹ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *op. cit*

A alusão do texto constitucional português de 1976 prende-se com o facto de ser o primeiro instrumento esclarecedor dos limites constitucionais da matéria sobre polícia, tal como hoje é conhecida. Desta feita, e com interesse de visitar os primórdios dos princípios limitadores da actuação policial em Estados de direito onde a normalidade social é regida por regras pré-estabelecidas com vista ao bem-estar dos cidadãos, far-se-á sempre que necessário, menção a este importante instrumento de ordem e tranquilidade públicas.

2 – O Conceito de Polícia na Doutrina Tradicional

Falar do conceito de polícia, tal como hoje se apresenta, nunca estaria porém completo, se não se considerasse o que também escreveram e ensinaram os autores: Marcelo Caetano, Manuel Guedes Valente, João Raposo, Sérvulo Correia, Catarina Sarmento e Castro que já se debruçaram sobre o tema. É a partir do trabalho já desenvolvido que se pode avançar na perspectiva de construção de uma definição mais consensual e mais adequada à realidade actual.

Como refere CATARINA SARMENTO E CASTRO, “o conceito de polícia é encarado em diferentes perspectivas: na perspectiva da actividade material de polícia, que pressupõe uma finalidade própria, distinta das demais formas de actividade administrativa que concorrem para a satisfação do interesse público, e num sentido orgânico ou institucional, enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia”²².

A mesma autora afirma ainda que a “doutrina tradicional portuguesa construiu um conceito de polícia apoiado em dois diferentes perfis: o perfil funcional, considerando a polícia a actividade administrativa que se exerce mediante a imposição de restrições aos direitos dos particulares, incluindo, se necessário, o uso da força, e o perfil material, que já destacava a necessidade de afastar os perigos para os interesses sociais gerais”²³.

Obedecendo à ordem por que foi feita a enunciação daquelas diferentes perspectivas ou perfis, tratar-se-á, em primeiro lugar, da polícia em sentido funcional, versando ainda sobre alguns dos aspectos com ela relacionados.

²²CATARINA SARMENTO E CASTRO, op. cit., pág. 16.

²³ *Idem*, págs. 29 e 30.

2.1 - A polícia em sentido funcional

Logo na nota introdutória deste capítulo referimos que MARCELLO CAETANO²⁴ foi o primeiro autor que tratou do tema da polícia, inserindo-a no seio do Direito Administrativo. Depois de estabelecer este enquadramento, seguiu com a apresentação de uma definição de polícia. E fê-lo, apoiado num sentido material e funcional ou teleológico.

Segundo MARCELLO CAETANO, pode se criar uma formulação do conceito funcional de polícia, partindo da distinção entre os destinatários dos penachos legais, formando a partir deles dois grupos: o primeiro, o dos agentes administrativos; e o segundo, o dos indivíduos.

Para estes últimos, aquelas normas destinar-se-iam a regular de forma directa, as condutas individuais, *“quer ao facultar a constituição de relações jurídicas por iniciativa e ao sabor dos interesses dos indivíduos, quer ao impor a estes a observância de certos deveres de acção ou de abstenção”*²⁵, ou seja, criar o limite entre a obrigação e direito de fazer bem como o sentido negativo da acção, casos em que a *“intervenção dos órgãos e serviços do Estado nas relações e actividades individuais é, por via de regra, meramente de garantia (para assegurar a eficácia dos direitos, o efectivo cumprimento das obrigações, a sanção das leis através da punição das infracções) ou então, simplesmente instrumental (para receber prestações devidas ás entidades públicas ou facultar aos cidadãos o uso dos bens ou serviços a que tenham direito)”*²⁶.

Continua depois, afirmando que este tipo de normas correspondiam *“à liberdade de conduta dos indivíduos de acordo com os preceitos jurídicos, salva, no caso de violação das normas, a sua responsabilidade a efectivar nos juízos competentes”*²⁷, importando a violação de determinado tipo de normas *“um grave perigo social”*²⁸, nomeadamente, as que respeitem à paz, à segurança à ordem, enfim, ao *“desenvolvimento harmónico da colectividade”*²⁹, que no limite poderia criar o perigo de impotência dos fiscalizadores e, consequentemente das próprias leis.

Segundo MARCELLO CAETANO, *“as sociedades bem organizadas não podem deixar a execução das leis pelos indivíduos legalmente investidos da responsabilidade de controlo de comportamentos quando tais comportamentos possam projectar-se nos interesses*

²⁴ MARCELLO CAETANO, op. cit., págs. 1449 e segt..

²⁵ *Idem*

²⁶ *Ibidem.*, págs. 1455 e segt.

²⁷ *Ibidem.*, págs. 1460 e segt.

²⁸ *Idem*

²⁹ *Ibidem.*, págs. 1465

públicos dominantes da vida em colectividade”³⁰. Assim se assegura que dentro destas sociedades não surjam estratificações sociais que se considerem acima das leis ou que imponham regras para além das instituídas para o interesse da sociedade no seu todo.

Esta execução das leis tanto pode consistir na observância das regras de conduta, - competência cometida à polícia em geral, como de punição das suas violações, - tarefa atribuída aos órgãos judiciais.

Do exposto, nasce, segundo o mesmo autor, “*uma nova forma de intervenção dos órgãos e agentes da autoridade nas actividades individuais, e que é a essência da do serviço de polícia*”³¹.

Num outro sentido ou visão jurídico-operativa, João Raposo define a polícia em sentido material ou funcional como sendo “*os actos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas – as autoridades policiais – e respectivos agentes de execução, com vista a prevenir ocorrência de situações danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas*”

De toda esta construção faz emergir a definição de polícia, proposta “*como um modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir*”³².

Vários são os elementos que, de forma mais ou menos expressiva, marcam a definição proposta e que cumpre individualizar.

Esta definição é, desde logo, um “modo de actividade administrativa”, com um conteúdo específico e particular, que merece tratamento autónomo no seio do Direito Administrativo, e como tal, também materialmente distinta tanto da actividade judicial como da legislativa.

Como actividade administrativa destaca-se também, e de forma especial, por ser uma “actuação de autoridade”, pressupondo por isso “*o exercício de um poder condicionante de actividades alheias, garantido pela coacção, isto é pela execução prévia*”³³ consistindo esta, segundo JOÃO CAUPERS, “*no poder conferido à Administração Pública de, uma vez definido o direito aplicável ao caso, impor as consequências de tal definição aos seus*

³⁰ MARCELLO CAETANO, op. cit., págs. 1466 e segt

³¹ *Idem*, págs. 1467 e segt

³² *Ibidem*, pág. 1149.

³³ *Ibidem*, pág. 1151.

*destinatários, mesmo contra a oposição destes e sem a prévia intervenção de um tribunal (execução coerciva por via administrativa)*³⁴, e considerado entre a doutrina, como uma das principais manifestações do poder administrativo³⁵. Aliás, e com bastante oportunidade, o próprio autor acabado de citar, lembra que nos “*dias de hoje é muito discutível que a autotutela executiva deva ainda ser considerada uma regra: diversos autores consideram que ela deveria ser considerada excepcional, limitada à matéria de polícia administrativa e aos casos em que a lei a previsse de forma expressa*”³⁶.

Nos termos da presente definição, a polícia impõe a sua intervenção no exercício de actividades individuais, “porque pressupõe a existência de normas de conduta dos particulares e a possibilidade da sua violação por estes”.

Outro dos elementos que a cunham, determina que a polícia se limite a intervir nas actividades susceptíveis “*de fazer perigar interesses gerais*” e de projectar-se na “*vida pública*”³⁷ e não nas que apenas afectem interesses privados ou à actividade das existências pessoais.

Continua o MARCELLO CAETANO, afirmando que o objecto da polícia administrativa é o da “*prevenção de danos sociais*”³⁸.

O último e o mais importante elemento caracterizador do conceito de polícia que se vem seguindo está ligado com aquele que o antecede, fixando agora que aqueles “*danos sociais a prevenir devem constar da lei*”³⁹ daí, podemos dizer que “*a missão de Polícia emerge de uma legitimidade constitucional – e, nesse sentido, se pode falar de que, no plano jurídico, existe uma legitimidade sociológica (vontade do povo direccionada para a vontade do cidadão) – e, em simultâneo, imprime a missão de Polícia a uma sistemática subordinada à ordem jurídico-constitucional do Estado*”⁴⁰.

Os danos sociais, que constituem o fim da polícia, vêm definidos como prejuízos causados à vida em sociedade ou que ponham em causa a convivência de todos os membros dela. E por isso os autores e as leis nesta matéria insistem tanto no adjetivo «público», por oposição a privado, particular ou íntimo, falando em ordem pública,

³⁴ JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora Editora, Lisboa, 2000, pág. 75.

³⁵ Cf. art.º 149.º, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo.

³⁶ JOÃO CAUPERS, op. cit., pág. 76.

³⁷ MARCELLO CAETANO, op. cit., págs. 1149 e segt.

³⁸ *Idem*, págs. 1155 e segt.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ MANUEL VALENTE, “*Os desafios emergentes de uma polícia de um Estado de Direito e Democrático*” in *Lição inaugural, ISCPIS, 2012/2013*

tranquilidade pública, saúde pública, abastecimento público. Só na medida em que os interesses a defender são colectivos e os danos a prevenir são sociais.

Depois de considerados todos estes elementos, deve sublinhar-se que a definição proposta como sendo a actividade das autoridades administrativas, de intervir nas actividades individuais susceptíveis de perigar interesses gerais e desta forma evitar ou fazer com que não se ampliem os prejuízo que duma certa forma já tenham sido causados, mantendo perfeita actualidade nalguns dos seus traços, aqueles que se consideram mais importantes e que acabam por moldá-la com nova feição refere-se, em especial ao modo e aos fins daquela actividade, arraigadamente associados a uma actividade predominantemente de garantia e defesa de direitos e identificados com a prevenção de danos sociais.

Esses mesmos elementos estão também presentes na definição de polícia administrativa, também ela em sentido funcional, do PROFESSOR SÉRVULO CORREIA, que a considera como a *“actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica”*⁴¹.

A definição acabada de citar, mantendo alguns dos elementos característicos que sempre marcaram a definição de polícia, nomeadamente, ao dirigir esta actividade, sempre subordinada e vinculada à lei, porque *“no exercício das suas funções a Polícia obedece a lei e serve com isenção e imparcialidade os cidadãos e as instituições públicas e privadas”*⁴² para a prevenção e controlo das condutas dos indivíduos, susceptíveis de fazer perigar os bens sociais ou públicos, foca depois outra matéria, na qual não se pode deixar de fazer uma breve referência: a das formas de exercício dos poderes de polícia. A elas se cinge o próximo subtítulo.

2.1.1 - Como a Policia exerce os seus Poderes

Cumpra agora referir as principais formas de exercício dos poderes de polícia, nas quais se destacam os regulamentos de polícia, os actos de vigilância e os actos de polícia.

⁴¹ SÉRVULO CORREIA, *“Polícia”*, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VI, Lisboa, 1994, págs. 393 e segt.

⁴² *Vide art.º 254 CRM*

Tal como diz MARCELLO CAETANO, “ *a acção preventiva da polícia desenvolve-se mediante a vigilância, ou pela prática de actos* ”⁴³ e, nestes últimos, assumem particular destaque as medidas de polícia.

Pode-se iniciar pelos regulamentos de polícia, que correspondem a um subtipo, no caso o mais importante de todos eles⁴⁴, de uma das classificações possíveis de regulamentos, atendendo no caso particular ao critério do objecto das normas regulamentares, e que se encontram normalmente associados à ideia de que operam restrições às liberdades individuais. Tem de haver sempre restrições à liberdade individual. O próprio indivíduo abdica de parte da sua liberdade em benefício da ordem social, no sentido de poder viver de forma pacífica em comunidade.

Neste sentido, o PROFESSOR DIOGO FREITAS DO AMARAL define-os regulamentos de polícia como sendo “*aqueles que impõem limitações à liberdade individual com vista a evitar que, em consequência da conduta perigosa dos indivíduos, se produzam danos sociais*”⁴⁵, apresentando depois como exemplos, os “*regulamentos de trânsito, os regulamentos sobre instalação e funcionamento de indústrias insalubres, ou ainda os regulamentos sobre a utilização de material eléctrico*”⁴⁶.

Deve, ainda referir-se que a competência para a sua emissão está reservada às autoridades de polícia. Os actos de polícia, em tudo idênticos aos actos administrativos “comuns”, vêm-se especializados pelo facto de serem emitidos por uma autoridade de polícia no exercício das suas competências. São também por isso actos unilaterais e imperativos, dirigidos aos particulares, os quais lhe devem estrita obediência, e garantidos pela execução prévia, também estes “*podem ter objecto preventivo ou repressivo, entendendo esta palavra no sentido de actividade de aplicação de sanções*”⁴⁷, se considerarmos que as “*autoridades policiais podem, elas próprias aplicarem, aplicar sanções e não apenas encaminhar aos tribunais os agentes presumidos de delitos*”⁴⁸

A vigilância, por sua vez, consiste na actividade, de natureza preventiva e antecipatória, destinada à recolha de informações que habilitem as autoridades de polícia a prevenir quaisquer possíveis perturbações e a adoptar as necessárias providências para

⁴³ CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina. Coimbra, 1990, pág.1165

⁴⁴ Referimo-nos aos regulamentos de organização e aos regulamentos de funcionamento. Para mais desenvolvimentos, consultar JOÃO CAUPERS, op. cit., págs. 211 e ss..

⁴⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, com a colaboração de LINO TORGAL, Almedina, Coimbra, 2001, págs. 162 e segt. Estes exemplos vêm também referidos por SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, I, pág. 112.

⁴⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL. Op. Cit. Pág. 112

⁴⁷ MARCELLO CAETANO, op. cit., pág. 1164

⁴⁸ *Idem*, pág. 1164

fazê-las cessar quando se produzam, ou para identificar os seus autores⁴⁹. Essa actividade vem tradicionalmente decomposta em dois pólos: o geral, que se traduz “*na observação constante da conduta dos indivíduos nos lugares públicos e de todas as actividades que nestes decorrem*”⁵⁰ e o especial, que é aquele que “*segue o desenrolar de certa forma de actividade*”⁵¹.

2.1.2 - Modalidades de polícia

A tipologia proposta pelo PROFESSOR MARCELLO CAETANO⁵², que cinde, no âmbito da actividade administrativa de polícia, a polícia administrativa propriamente dita da polícia judiciária, e na primeira, a polícia geral, associada à polícia de segurança, das polícias especiais, continua hoje a mostrar sinais de absoluta actualidade.

Com efeito, a polícia administrativa parece compreender várias polícias, constituindo a polícia de segurança uma das partes integrantes dela, que é preenchida depois pelas demais polícias, estas especiais.⁵³

As polícias especiais, nas palavras do Professor SÉRVULO CORREIA, respeitam, em princípio, a “*actividades policiais que têm por objecto a observância e a defesa de certos ramos da ordem jurídica*”⁵⁴.

O Professor SÉRVULO CORREIA lembra ainda um outro aspecto comumente associado às polícias especiais e que se traduz no facto de uma actividade poder qualificar-se material e funcionalmente, como de polícia, mas não integrar o conceito em sentido orgânico. Estas situações colocam-se, em especial, nos casos de serviços que, integrando a estrutura orgânica da Administração Pública, também “*prosseguem alguns fins de polícia e que dependem de órgãos ou incluem agentes com competências para a prática de alguns actos de polícia*”⁵⁵, sem que esses poderes sejam suficientes “*para dar a tais serviços uma feição predominantemente policial*”⁵⁶.

⁴⁹ No mesmo sentido MARCELLO CAETANO, op. cit., pág. 1166.

⁵⁰ *Idem.*, pág. 1165

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Idem.*, págs. 1153 e segt.

⁵³ No mesmo sentido se pronunciou o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 557/89, publicado no Diário da República, II Série, de 4 de Abril de 1990, págs. 1462 e segt..

⁵⁴ SÉRVULO CORREIA, op. cit., págs. 393 e segt..

⁵⁵ SÉRVULO CORREIA, op. cit., pág. 407.

⁵⁶ SÉRVULO CORREIA, op. cit., pág. 407

O Professor MARCELLO CAETANO, por sua vez, refere que as polícias especiais são “*actividades policiais que têm por objecto a observância e a defesa de determinados sectores da ordem jurídica, como sejam a saúde pública (polícia sanitária), a economia nacional (polícia económica), os transportes públicos (polícia dos transportes), o uso dos meios de comunicação (polícia de viação), a prestação do trabalho (a polícia do trabalho), entre outros*”⁵⁷. Hoje, podemos falar no mesmo âmbito, da polícia do ambiente ou da polícia da segurança e higiene no local de trabalho.

A melhor compreensão dos factores que criaram e alimentam a profusa previsão de “polícias especiais”, é facilitada pela leitura dos escritos de CATARINA SARMENTO E CASTRO, quando esta afirma que o “*incremento das funções especiais de polícia está ligado ao desenvolvimento da legislação habilitante reguladora das específicas valências de polícia*”. Essa legislação, “*surge para fazer face às crescentes necessidades de prevenir os perigos vários derivados da moderna sociedade técnica*”⁵⁸.

Depois de balizado o espaço em que se movem as polícias especiais, parte-se ao encontro da polícia judiciária, que constitui, um dos ramos em que se desdobra a actividade administrativa de polícia.

A Lei Orgânica da Polícia Judiciária⁵⁹, define-a como um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei⁶⁰, competindo-lhe coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação⁶¹, desenvolver e promover as acções de prevenção⁶² e investigação⁶³ da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.

Esta definição afasta, logo à partida o espectro da repressão como exclusivo carácter distintivo deste ramo de polícia do da polícia administrativa propriamente dita, vincando bem o papel de prevenção da criminalidade que também lhe está associado e que por isso a inscreve também no seio da polícia administrativa, realizando funções que são características dela, nomeadamente, “*na vertente de polícia de segurança*”⁶⁴.

⁵⁷ MARCELLO CAETANO, op. cit., pág. 1154.

⁵⁸ CATARINA SARMENTO E CASTRO, op. cit., pág. 69.

⁵⁹ Decreto-Lei n.º 37/2008, de 06 de Agosto.

⁶⁰ Cf. Art.º 1 da Lei n.º 235/2008, de 06 de Agosto

⁶¹ O modo como se processa esta cooperação encontra-se desenvolvido no art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 37/2008, de 06 de Agosto

⁶² A competência em matéria de prevenção vem desenvolvida no art.º 4.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de Agosto

⁶³ A competência em matéria de investigação encontra-se especialmente prevista e desenvolvida no art.º 5.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de Agosto.

⁶⁴ CATARINA SARMENTO E CASTRO, op. cit., pág.293.

2.2 - A polícia em sentido institucional ou orgânico

Como refere CATARINA SARMENTO E CASTRO⁶⁵ de entre as diferentes perspectivas com que a doutrina portuguesa encara o conceito de polícia, desponta também um sentido orgânico ou institucional, “*enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia*”⁶⁵ ou como definiu SÉRVULO CORREIA, “*todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade policial*”⁶⁶.

Fica assim traçada a divisão entre este sentido e o sentido funcional, pelo qual definia polícia como a “*actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica*”⁶⁷.

Também os Professores J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA se referem a um conceito orgânico de polícia, que definem como “*o conjunto de órgãos e institutos encarregados da actividade de polícia*”⁶⁸.

As definições apresentadas para a polícia em sentido institucional ou orgânico, apontam sempre para as figuras das autoridades e serviços de polícia.

2.2.1- Autoridades e serviços de polícia

Basta olhar para o sentido material e orgânico de polícia, para entender o papel de extrema relevância que as autoridades de polícia assumem em sede de actividade policial. SÉRVULO CORREIA apresenta-as, afirmando que “*são em geral os órgãos das pessoas colectivas públicas com competências para emanar regulamentos independentes em matéria de polícia administrativa geral e (ou) para determinar a aplicação de medidas de polícia*”⁶⁹.

⁶⁵ *Idem*, pág. 16.

⁶⁶ SÉRVULO CORREIA, *op. cit.*, pág. 393.

⁶⁷ *Idem*, pág. 394.

⁶⁸ CANOTILHO, J.J. GOMES / MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993., pág. 955.

⁶⁹ SÉRVULO CORREIA, *op. cit.*, págs. 406 e segt.

CATARINA SARMENTO E CASTRO, define os corpos ou serviços de polícia como “a parte da organização administrativa a que cabe fazer respeitar e executar materialmente as decisões – regulamentos, actos administrativos (ou contratos) – das autoridades administrativas”⁷⁰.

Estabelecida a presente distinção entre as autoridades de polícia e os serviços de polícia, segue-se a apresentação de uma nova definição material do conceito de polícia.

3 – Novo conceito material de polícia

O presente capítulo será dedicado à apresentação de um conceito funcional de polícia, a nosso ver, necessariamente novo, e que se espera, vá de encontro ao modelo que hoje é proposto, sobretudo, pela Constituição de 1976, que lhe ofereceu, um novo sentido e um mais vasto alcance, reformulando aquele que, o Professor MARCELLO CAETANO apresenta como “o elemento jurídico fundamental do instituto da polícia”⁷¹ refere-se, em concreto, à condição de que os danos sociais a prevenir devam constar da lei.

Atento ao especial relevo com que este componente se apresenta, deve pois procurar-se descobrir que danos sociais se perfilam actualmente no ordenamento jurídico e que importam defender. E esta descoberta revela-se importantíssima por várias ordens de razões, de entre as quais destaca-se as seguintes: em primeiro lugar, porque limitam a própria actividade policial, bastando lembrar o carácter predominantemente discricionário⁷² dos poderes de polícia, vinculados, por um lado, à previsão legal da competência, e por outro, ao fim que se procurou prosseguir com os mesmos; depois, porque será a partir desses fins que se descobrirá o novo âmbito material e funcional de polícia que se defende.

Deve ainda destacar-se que o que dispõe a Constituição de 1976 para a actividade de polícia aplica-se a todos os ramos que nela se compreendem, isto é, os seus comandos valem, quer para a polícia administrativa propriamente dita, e nesta para a polícia em sentido geral e para as polícias especiais, quer para a polícia judiciária⁷³.

⁷⁰ CATARINA SARMENTO E CASTRO, *op. cit.*, pág. 290.

⁷¹ MARCELLO CAETANO, *Op. cit.*, pág. 1553.

⁷² Sobre a matéria do poder discricionário da Administração DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, com a colaboração de Lino Torgal, Volume II, Livraria Almedina, Coimbra 2001, págs. 73 e ss..

⁷³ No mesmo sentido, J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pág.953

4 - Evolução histórica da Polícia da República de Moçambique

É de extrema importância estar consciente de que a evolução da organização policial, de qualquer Estado, repercute-se na evolução da consciência política alicerçada no contexto jurídico-constitucional do país.

A Polícia é um órgão criado pelo Estado com vista a garantir a prossecução dos seus interesses. Independentemente do regime político adoptado no país, a Polícia tem sempre o carácter de ser um instrumento de representação do poder do Estado que a utiliza mediante os interesses que julgar pertinentes defender, em cada instante.

Da mesma forma que as Constituições democráticas definem como sendo funções da Polícia, a defesa da legalidade democrática e os direitos dos cidadãos, nas nações ditatoriais a Polícia é entendida como sendo um órgão que visa essencialmente, defender a ordem interna do país, defender os interesses da burguesia dominante.

A Polícia funda-se no interesse de prevenir o crime e manter a ordem pública, com legitimidade conferida pelo Estado do país que representa, de recorrer ao uso da força, sempre que se entenda que as circunstâncias para o exercício da sua nobre missão o exigem.

Foi assim ao longo dos anos com o desenvolvimento do número de cidadãos em Moçambique, mesmo antes da presença portuguesa, embora com designação completamente distinta, mas sempre houve gente que exercia funções eminentemente de polícia⁷⁴, detendo os que se opusessem às ordens e orientações do chefe máximo da tribo, do clã, da aldeia, ou do império e sujeitá-lo à sanções que se julgassem convenientes, na altura, de acordo com as normas consuetudinárias.

É fundamental falar, um pouco, do período que antecedeu à conquista da independência de Moçambique, para perceber os motivos que levaram as autoridades moçambicanas a optarem por introduzir reformas profundas, no exercício de funções policiais.

O regime do indigenato, introduzido na ordem político-jurídica nos primórdios do Estado Novo⁷⁵, olhava para os indígenas como súbditos portugueses que não faziam parte

⁷⁴ São os encosses, os infices e os mutumes.

⁷⁵ Cf. Diploma Legislativo n.º 162, publicado do Boletim Oficial n.º 22, I Série, de 1 de Junho de 1929.

da nação, alegadamente porque lhes faltavam os requisitos de assimilação da cultura, por conseguinte se entendia que não tinham conquistado a cidadania⁷⁶.

A criação da Direcção-Geral de Segurança (DGS), pelo Decreto n.º 49.401, de 24 de Novembro de 1969, em substituição da PIDE que tinha sido criada pelo Decreto-Lei n.º 35.049, de 22 de Outubro de 1945, durante as guerras coloniais, a Polícia Política, assumiu nos teatros de operações de conquista de independência dos povos africanos a função de serviço de informações e, constituindo, enquadrando e dirigindo milícias próprias, compostas por africanos, por vezes desertores das guerrilhas, colaborou ainda com as forças militares no terreno.

As marcas que o funcionamento da PIDE deixou durante os vinte e quatro anos da sua vigência foram determinantes para que a D.G.S, ainda nas mãos das autoridades que num passado recente defendiam a PIDE⁷⁷, não tivesse qualquer confiança no seio da população, em geral, e, dos nacionalistas africanos, em particular, facto que levou a uma alteração radical do modo como as Polícias deviam relacionar-se com as massas, depois da independência.

Foi no contexto de estabelecer uma agenda política centrada no interesse de defender a sociedade das acções da DGS que, em nome de uma sociedade moderna e mais justa, surge o Governo de transição de Moçambique, com o intuito de injectar esperança e confiança nos moçambicanos. Foi verdadeiramente um momento de afirmação de valores e de carácter dos moçambicanos depois dos 500 anos da dominação portuguesa.

Na sequência do artigo 11.º do Acordo de Lusaka, o Governo de Transição aprovou a 17 de Maio de 1975 o Decreto-Lei n.º 54/75, criando assim um Corpo de Polícia de Moçambique (CPM), directamente dependente do Ministério da Administração Interna.

O Corpo de Polícia de Moçambique foi criado fundamentalmente para garantir a incorporação de quadros da FRELIMO, recentemente chegados dos campos de batalha

⁷⁶ O indígena adquiria a cidadania portuguesa, após verificar-se que satisfazia cumulativamente os seguintes requisitos: a) ter mais de 18 anos; b) Falar correctamente a língua portuguesa; c) Exercer profissão, arte ou ofício de que aufera rendimento necessário para o sustento próprio e das pessoas de família a seu cargo, ou possuir bens suficientes para o mesmo fim; d) Ter bom comportamento e ter adquirido ilustração e os hábitos pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses; e) Não ter sido notado como refractário ao serviço militar nem dado como desertor. Idem, artigo 56.º

⁷⁷ A Polícia Política dependia directamente do Ministério do Interior. Entre os poderes que detinha destacam-se o de prender sem controlo judicial e os de instrução processual, exercidos sem qualquer fiscalização. A prisão sem culpa formada e sem julgamento, a provocação política, o espancamento, a tortura e o assassinato constituíam o seu ritual.

que, ao longo dos dez anos de luta de libertação do país da administração portuguesa, estiveram envolvidos nos esforços da conquista da independência do país.

Este foi o momento em que se verificou uma fusão⁷⁸ entre os quadros policiais de Segurança Pública e os novos elementos provenientes da FRELIMO que passariam a constituir uma verdadeira força policial, num futuro próximo, depois da consagração da independência.

Entre várias tarefas cometidas ao CPM destaca-se *a prevenção da prática de crimes, transgressões e actos contrários aos interesses do Povo de Moçambique, a defesa dos interesses económicos da Nação que sejam de reconhecido interesse para o desenvolvimento da economia de Moçambique, a vigilância, perseguição e prisão de todos os delinquentes, e bem assim de todos os indivíduos suspeitos ou que pelas suas actividades ponham em causa a segurança, o bem-estar e o trabalho do Povo de Moçambique*⁷⁹.

O CPM tinha como missão fundamental, a garantia do funcionamento das instituições, enquanto se preparava a transição do poder da administração portuguesa para a moçambicana.

Após a proclamação da independência de Moçambique, no dia 25 de Junho de 1975, a FRELIMO foi estudando outras formas de responder as necessidades do povo moçambicano, face à dinâmica que se impunha.

Depois de longos anos mergulhado num padrão de vida dominado pela violência e opressão, modelo característico da época, depois de alcançar a independência política, o povo moçambicano procurou optar por um regime político que o julgou contrário ao anterior, que entendesse ser do povo, para o povo e com o povo. Estas ideias estão evidentemente consubstanciadas pelo conteúdo dos parágrafos 1, 2, 3, 4, 5 e 8 da Lei 5/79, de 26 de Maio⁸⁰, na sua parte preambular, criando, desta feita, a Polícia Popular de Moçambique (PPM), com tarefas para além do âmbito tipicamente policial⁸¹.

⁷⁸ O Artigo 6.º do Decreto-Lei 54/75, de 17 de Maio, integra todos os recursos humanos e materiais da PSP no CPM.

⁷⁹ Vide artigo 3.º, n.ºs 1, 3 e 5 do Decreto-Lei 54/75, de 17 de Maio.

⁸⁰ Estes parágrafos afirmam, de forma categórica, que *Os órgãos policiais constituem, em qualquer sociedade, um dos instrumentos fundamentais para o exercício das classes dominantes e a consequente preservação dos seus interesses; Nos regimes capitalistas, a polícia é um órgão de repressão do povo; Ela representa o poder da burguesia, serve os seus interesses e aspirações. O Povo moçambicano conhece esta realidade (...) a lei e a ordem do colonialismo, mantidas à custa do chicote, do cassetete e do medo, visavam manter e perpetuar o poder da burguesia colonial e defender os privilégios dos colonos; Com o derrube do colonialismo português, foi destruído o poder da burguesia colonial. Criaram-se assim as condições para que a classe operária e o campesinato efectivamente possam exercer o poder que agora é seu (...); As forças policiais, criadas após a independência nacional, desempenharam papel activo e decisivo como garantia da*

Com a criação da PPM foi extinto o CPM, pois, pressupunha amainar o modo de vida e de relacionamento entre o Estado e os cidadãos, para uma aproximação mais amistosa, de colaboração e de respeito mútuo entre seres humanos, em Moçambique.

Adoptou-se o sistema socialista como símbolo de agregação dos moçambicanos para inverter o estado de coisas a que estiveram sujeitos por muitos anos atrás. Tentou implantar-se uma consciência de partilha de bens e meios de produção.

Com a evolução das aspirações dos moçambicanos, numa perspectiva de se abrirem para o exterior, o regime socialista conheceu um declínio progressivo no país, desde os momentos da sua criação, atingindo o seu pináculo em 1992, com a assinatura do Acordo Geral de Paz, entre a FRELIMO e a RENAMO, a 4 de Outubro, implantando se o sistema democrático e multipartidário, no país.

A fase que se seguiu, depois da adopção do socialismo em Moçambique foi de uma verdadeira viragem, embora não tenha ocorrido de forma abrupta e perceptível, para a maioria dos moçambicanos, quando começou a dar os primeiros sinais do seu surgimento.

Dentro das transformações que se operaram, no quadro dos esforços levados a cabo, no sentido de garantir uma ampla e efectiva democratização dos órgãos do Estado, incluindo os de Administração da Justiça, onde se pode achar a polícia, foram anunciadas algumas decisões políticas e aprovadas medidas legais para acomodar o regime em ascensão.

As reformas sócio-político-económicas introduzidas no país, a partir dos finais da década de oitenta, que propiciaram uma passagem de um regime mono partidário e socialista para o pluripartidário e defensor da economia de mercado, tiveram um reflexo imediato no funcionamento dos órgãos policiais.

No ano de 1990 foi aprovado um novo texto Constitucional, conferindo um amplo reconhecimento aos direitos e garantias do ponto de vista da igualdade entre cidadãos, perante a lei⁸², liberdade de expressão e de informação⁸³, o direito de participar e constituir

manutenção da ordem e tranquilidade públicas, defesa da economia e instrumento de combate à reacção; Assegurar o respeito e a defesa da Constituição (...) e garantindo o clima de paz necessário à construção da sociedade socialista do nosso país.

⁸¹ A PPM para além de ser um órgão responsável pela garantia da Ordem, Segurança e Tranquilidade Públicas, tinha o dever expresso na Lei que a criava de *Apoiar as Forças Populares de Libertação de Moçambique na defesa da soberania nacional e integridade territorial; apoiar o Serviço Nacional de Segurança Popular na prevenção e combate das acções contra-revolucionárias; Apoiar a reeducação e recuperação dos marginais e criminosos.* Vide as alíneas a), b) e d) do artigo 2.º da Lei n.º 5/79, de 26 de Maio.

⁸² Artigo 66.º.

⁸³ Artigo 74.º.

partidos políticos⁸⁴, o direito de fixação de residência em qualquer ponto do país⁸⁵, estabeleceu, igualmente, o princípio da presunção da inocência⁸⁶, primado fundamental no quadro dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, em democracia.

Esta Constituição fixou, aos tribunais, o papel de garantir e de reforçar a legalidade, como instrumento de estabilidade jurídica⁸⁷ e, consagrou a Procuradoria, como um órgão de fiscalização do cumprimento das leis⁸⁸.

Em oposição ao sistema do funcionamento dos tribunais populares, que consideravam incompatível a advocacia privada⁸⁹ e o princípio do contraditório, as medidas impostas pela nova ordem constitucional recomendavam o contrário.

Tendo como objectivo imprimir uma dinâmica operacional mais efectiva, dentro do contexto político moderno, foi criada a Polícia da República de Moçambique (PRM), pela Lei 19/92, de 31 de Dezembro, revogando-se o Decreto n.º 5/79, de 26 de Maio, face ao interesse de garantir a implementação dos preceitos da democracia multipartidária.

Foi com a democracia multipartidária, introduzida em 1992, que se via desajustada a consagração da FRELIMO, como legítimo representante do povo moçambicano⁹⁰, estabelecida pela Constituição da República de 1990.

*O juramento dos membros das Forças de Defesa e Segurança estabelece o dever de respeitar a Constituição*⁹¹. Este facto também foi determinante, para a criação de um novo regime constitucional que desempechasse a Polícia e as restantes Forças de Defesa e Segurança do foro partidário.

A Constituição da República define que *a Polícia da República de Moçambique, em colaboração com outras instituições do Estado, tem como função garantir a lei e ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos*⁹².

É incontestável que a Constituição de 1990 foi timoneiro clarificador na concepção de conceitos de um Estado de Direito Democrático, em Moçambique, apoiado na

⁸⁴ Artigo 77.º.

⁸⁵ Artigo 83.º.

⁸⁶ N.º 2 do artigo 98.º.

⁸⁷ Artigo 161.º.

⁸⁸ Artigo 176.º.

⁸⁹ Vide Trindade, Rupturas e Continuidades nos processos políticos e jurídicos, in *Conflitos e transformações sociais: Uma paisagem das justiças em Moçambique*, pág.106.

⁹⁰ Vide a Constituição de 1990, na sua parte preambular.

⁹¹ Vide o n.º 2 do artigo 60 da Constituição de 1990.

⁹² Vide Artigo 254.º da Constituição.

separação e interdependência dos poderes e no pluralismo de opiniões, lançando bases estruturais duma visão moderna, contribuindo, de forma decisiva, para a instauração de um clima democrático que levou o país à realização das primeiras eleições multipartidárias, em 1994.

Na sequência de conferir mais liberdade, no exercício político, a Constituição da República de Moçambique de 2004 expressa inequivocamente o seu compromisso na defesa dos Direitos, Liberdades e Garantias de participação política⁹³.

Salientar que a multiplicidade jurídica que vigorou durante o período da administração portuguesa em Moçambique, com a aprovação e entrada em vigor do Diploma Legislativo n.º 162⁹⁴, que estabelecia *tribunais privativos para indígenas* permitia o acesso à justiça aos moçambicanos, mesmo os residentes de zonas mais longínquas. Estas medidas, com a independência nacional, as autoridades moçambicanas procuraram mantê-las, numa perspectiva de abranger maior n.º de cidadãos com o acesso à justiça, procurando tirar o máximo proveito das experiências desenvolvidas durante a luta armada de libertação nacional⁹⁵.

Foi por via disso que o Conselho de Ministros, logo após à proclamação da independência nacional de Moçambique, decidiu empreender esforços visando produzir, progressivamente, novas leis de forma que servissem de instrumento de unidade nacional e de defesa da Revolução.

O que levou as autoridades moçambicanas a procederem a política de simplificação da linguagem das leis e lançar campanhas de explicação sobre o seu conteúdo, a fim de as popularizar. Concedeu prioridade à questão da reeducação dos detidos, em colaboração e articulação entre os Ministérios do Interior e da Justiça.

⁹³ Vide os artigos 73.º, 74.º e 75.º da Constituição moçambicana de 2004.

⁹⁴ Publicado no Boletim Oficial n.º 22, I Série, de 1 de Junho de 1929.

⁹⁵ Para suprir a ausência de órgãos de administração o Governo moçambicano instituiu, nas zonas rurais, Tribunais Populares de localidades e de bairros que trabalhavam com os elementos do grupo dinamizador e milícias e, actualmente, a substituição das milícias por elementos do Conselho Comunitário de Segurança. Este grupo de cidadãos envolve-se nos esforços de dirimir conflitos de pequena monta, que ocorrem dentro da zona de jurisdição, em colaboração com os Tribunais Comunitários dos bairros residenciais.

CAPÍTULO III – ORDEM PÚBLICA E ACTUAÇÃO POLICIAL

1 – O Conceito de Ordem Pública

Quando se refere à polícia na doutrina tradicional portuguesa, percebe-se, desde o início, que se estabelece entre ela e o conceito de ordem pública, uma relação de estreita proximidade, nomeadamente, quando referida aos fins da polícia.

JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, neste sentido, escreve que para o “*direito administrativo, a referência à ordem pública é normalmente entendida como o fim da polícia administrativa geral*”⁹⁶, lembrando que a mesma se decompõe na clássica trilogia de “*segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública*”⁹⁷.

As melhores raízes do conceito de ordem pública, buscam-se nos estudos de MAURICE HAURIOU⁹⁸, que a definia como a “*ordem material e exterior considerada como uma situação de facto oposta à desordem, um estado de paz oposto ao estado de perturbação (...)*”⁹⁹.

Em parecer da Procuradoria-Geral da República¹⁰⁰, e a propósito desta questão particular, podia ler-se que numa “*fórmula breve, pode de facto dizer-se que a polícia administrativa representa “o conjunto das intervenções da Administração que tendem a impor à livre acção dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade, orientando-se pelo escopo referencial de prevenir os atentados à ordem pública*”¹⁰¹.

E noutro parecer¹⁰² do mesmo órgão superior do Ministério Público, e na continuidade daquele que acabámos de citar, expunha-se que “a ordem pública que a polícia tem funcionalmente por fim assegurar caracteriza-se, em regra, por três vectores:

- a) Pelo seu carácter principalmente material, posto que se trata de evitar desordens visíveis;
- b) Pelo seu carácter público, já que a polícia não tutela matérias do foro privado nem o próprio domicílio pessoal, salvo na medida em que as actividades que aí

⁹⁶ JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2000, pág. 11.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ MAURICE HAURIOU, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 9.ª Edição, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1919.

⁹⁹ Excerto extraído da tese de mestrado de CATARINA SARMENTO E CASTRO, op. cit., pág. 207.

¹⁰⁰ Parecer n.º 9/96-A/ Complementar, publicado no Diário da República - II Série, n.º 24, de 3 de Janeiro de 2000, págs. 9 e ss..

¹⁰¹ JEAN RIVERO, *Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1981, pág. 478.

¹⁰² Parecer n.º 9/96-B/ Complementar, publicado no Diário da República - II Série, n.º 24, de 29 de Janeiro de 2000, págs. 1960 e ss..

se desenrolem tenham reflexos no exterior (regulamentação do barulho causado por aparelhagens sonoras, higiene de imóveis);

- c) Pelo seu carácter limitado, são três os itens tradicionais da ordem pública: tranquilidade (manutenção da ordem na rua, nos lugares públicos, luta contra o ruído); segurança (prevenção de acidentes e flagelos, humanos ou naturais); salubridade (salv guarda da higiene pública)”.¹⁰³

Atentos os elementos acabados de apresentar, facilmente se demonstra que, polícia e ordem pública seguem comumente juntas importando, por isso, precisar com especial cuidado, o conceito de ordem pública prevalecente na doutrina portuguesa.

Para JORGE MIRANDA, ordem pública significa o “conjunto das condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos individuais, referindo-se aquelas condições externas não tanto por se tratar da ordem nas ruas, mas antes porque estão em causa factores exteriores aos direitos e circunstâncias envolventes do seu exercício”¹⁰⁴.

Por sua vez, JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA apresenta uma noção de ordem pública por referência aos factos e à lei quando nos diz que: “por referência aos factos – a ordem pública é vista como a ausência de toda a perturbação material ou a ausência de desordem”¹⁰⁵. Definindo-se pela negativa, MAURICE HAURIOU considera que ordem pública é a “ordem material e exterior considerada como um estado oposto à desordem, isto é, uma situação de paz pública oposta a uma situação de alterações à ordem ou insegurança”¹⁰⁶. Por referência às leis, MAURICE HAURIOU afirma que a ordem pública é um “conceito originário da doutrina francesa do século XIX, expresso no artigo 97.º do Código da Administração Comunal Francesa – lei municipal de 1884, que definia polícia municipal, como comportando a segurança, a tranquilidade, e a salubridade pública”¹⁰⁷.

E continua expondo que, neste sentido, “alguns autores encontraram nestas leis a definição tradicional de ordem pública, definindo-a, como o conjunto de factores externos

¹⁰³ Este é aliás o entendimento maioritário entre a Doutrina. No mesmo sentido, consultar ainda o Parecer n.º 52/93, também da Procuradoria-Geral da República, de 19 de Maio de 1994, publicado no Diário da República, II – Série, n.º 116, pág. 4938.

¹⁰⁴ JORGE MIRANDA, *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. Perspectiva Constitucional*, Revista da Polícia Portuguesa, n.º 88, Julho/Agosto, 1994, pág. 5.

¹⁰⁵ JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, op. Cit., pág. 17.

¹⁰⁶ MAURICE HAURIOU, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 1938, pág. 511.

¹⁰⁷ MAURICE HAURIOU. *Op cit.*, pág. 511

*necessários ao regular funcionamento das instituições e ao exercício dos direitos individuais, tais como: tranquilidade, a segurança e a salubridade pública*¹⁰⁸.

O conteúdo fixo do conceito de ordem pública, acabou por sofrer ainda algumas alterações ao modelo tradicional, pelas quais se estendia o seu âmbito de aplicação a áreas que não se compreendiam no conceito originário de que são os melhores exemplos, as referências a uma ordem pública económica, sanitária, moral e estética¹⁰⁹.

DOMINIQUE TURPIN, afirma que a tranquilidade pública compreende, entre outros aspectos, a luta contra as rixas, os tumultos, os ruídos (também os de vizinhança), os ajuntamentos nocturnos que perturbam o sossego dos habitantes; depois, que a segurança pública respeita, em especial, à comodidade do trânsito nas ruas, praças e vias públicas, a limpeza das ruas, a sua iluminação, a demolição de edifícios que ameacem ruína; e por último que a salubridade engloba a salubridade dos produtos comestíveis que se vendem ao público, tudo o que diz respeito às inspecções sanitárias e demais medidas que interessem para a saúde pública¹¹⁰.

A partir da altura em que se aceitou como certa a necessidade de ir adaptando a noção de ordem pública às novidades e surpresas do devir e às especialidades impostas a cada momento, várias foram também as formas como a mesma foi sendo encarada¹¹¹.

Porém, a acepção de ordem pública que parece também mais adequada e apropriada é aquela que a encara e a aproxima de um “*conceito jurídico positivado, ligado por isso, às observâncias das normas jurídicas*”, cruzando-se, neste sentido, “*com a defesa da legalidade democrática*”¹¹², prevista como finalidade da actividade de polícia conforme consta do seu art. 272.º da Constituição de 1976,

2 – Fins de actividade Policial

2.1 – A defesa da legalidade democrática

JORGE MIRANDA, define legalidade democrática como “*a legalidade própria de um estado democrático, a conformidade dos actos normativos e não normativos do poder*

¹⁰⁸ *idem*

¹⁰⁹ No mesmo sentido vide JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, op. cit., pág. 18.

¹¹⁰ DOMINIQUE TURPIN, *La Police Administrative*, DFPN, Clermont-Ferrand, 1996, pág.10.

¹¹¹ Para mais desenvolvimentos, consultar CATARINA SARMENTO E CASTRO, págs. 218 e ss..

¹¹² CATARINA SARMENTO E CASTRO, op. cit., pág. 218.

*público com as leis constitucionais e ordinárias, fundadas no princípio da legalidade democrática (...) aprovadas por órgãos sufragados pela vontade popular*¹¹³.

Ainda a propósito da legalidade democrática, e em referência ao n.º 1 do artigo 272.º da Constituição, GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA comentam que a definição deste conceito “apresenta algumas dificuldades, pois apesar de ele ser utilizado em várias outras disposições constitucionais [arts. 3.º n.º 2, 202.º, al.f, 205.º n.º 2 e 221.º] não são transparentes os seus contornos”¹¹⁴.

De acordo com os ilustres professores, o sentido “*mais consentâneo com o contexto global do preceito estará, porventura, ligado à ideia de garantia de respeito e cumprimento das leis em geral, naquilo que concerne à vida da colectividade*”¹¹⁵.

A defesa da legalidade democrática, obriga a considerar duas questões inevitáveis: a que a relaciona com a discricionariedade; e a que se resume à conformação, em especial, da actividade das polícias especiais. A doutrina define o poder discricionário como o “*direito disponibilizado à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha da sua conveniência, oportunidade ou conteúdo*”¹¹⁶ e este se encontram também vinculados à observância das disposições legais e regulamentares concretamente aplicáveis.

A margem de liberdade sobre a qual se assenta a possibilidade de escolha corresponde à noção de mérito administrativo, ou do juízo de conveniência e oportunidade da escolha no atendimento do interesse público, juízo esse efetuado pela autoridade à qual se conferiu o poder discricionário.

Porém, no caso específico da actividade material de polícia, e por imposição da Constituição de 1976, pode-se assegurar que a estrita obediência ao fim proposto assume, aqui, uma natureza especial que o qualifica, na medida em que, mantendo aquele conteúdo que já resulta necessariamente do acatamento dos comandos legais, próprio da teoria geral do Direito Administrativo, eleva e expande o fim específico nesse plano particular da polícia administrativa, alargando-o à defesa dos próprios valores democráticos, e por inerência, da própria Constituição.

Na prática, este entendimento quererá significar que sempre que se exercer no concreto, qualquer poder de polícia, ele deve ficar vinculado não apenas ao que disponha a lei especial sobre o modo a que obedece o seu exercício, como também à legalidade na

¹¹³ JORGE MIRANDA, op. cit., pág. 5.

¹¹⁴ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, op. cit. Pág. 955.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Meirelles, Hely Lopes – *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 30ª Ed., pág. 118.

medida “reconhecida” que resulta da própria Constituição, nomeadamente, a da defesa da legalidade democrática, elevando assim o grau de exigência de adequação do exercício do poder de polícia com o respeito pelo princípio da legalidade.

Em face do disposto anteriormente, fica evidente que ficou implicitamente invocado o princípio de concordância prática. Segundo este princípio, deve-se buscar no problema a ser solucionado, em face da constituição, a confrontação de bens e valores jurídicos que ali estariam em conflito de modo a, no caso concreto após uma avaliação, estabelecer qual ou quais dos valores em conflito deverá prevalecer, preocupando-se, contudo, em otimizar a preservação, igualmente, dos demais, evitando o sacrifício total de uns em benefício dos outros.

“Este princípio visa uma interpretação constitucional que veda o prejuízo total de um princípio em detrimento de outro. Antes de se discutir que bem ou valor há de ser sacrificado, é preciso, primeiramente, tentar harmonizá-los, de modo a não sacrificar nenhum ou sacrificá-lo apenas em parte. Que só se sacrifique o essencialmente indispensável. A regra é a da coexistência.”¹¹⁷

O princípio da concordância prática, descende diretamente do princípio de unidade da constituição, e está voltado para que haja coordenação entre os bens, para que todos alcancem efetividade. Nesta ordem de ideias, não sendo certo afirmar que todos os bens merecem protecção de igual prioridade, “o princípio da concordância prática tem por base de aplicação a hierarquia de valores ou bens constitucionalmente protegidos. Só que esta hierarquia é manifestada (e examinada) no caso concreto, quando surge a tensão ou o conflito”¹¹⁸.

Este princípio, sendo o que baliza situações de conflito de bens, para GOMES CANOTILHO, “reduzido ao seu núcleo essencial, o princípio da concordância prática impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros”¹¹⁹ e, continua dizendo que:

“O campo de eleição do princípio da concordância prática tem sido até agora o dos direitos fundamentais (colisão entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionalmente protegidos). Subjacente a este princípio está a idéia do igual valor dos bens constitucionais (e não uma diferença

¹¹⁷ MARQUES DE LIMA, Francisco Gerson. *Notas de Aula da Disciplina Teoria de Direitos Fundamentais do Mestrado em Direito Constitucional da UFC*. Fortaleza. Mimeo. Março. 2006.

¹¹⁸ MARQUES DE LIMA, Francisco Gerson. *Antinomias e Tensões Constitucionais*. Apostila do Mestrado em Direito da UFC. Fortaleza. 2006., p. 43.

¹¹⁹ GOMES CANOTILHO, J. J.. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4.ª edição. Almedina. Coimbra. 2003., p. 1.188.

de hierarquia) que impede, como solução, o sacrifício de uns em relação aos outros, e impõe o estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre estes bens.”¹²⁰

Na nossa opinião, nenhum bem é inferior a outro, o que pode estar por de trás do conflito entre eles pode ser apenas questões concretos de alcance de cada um. Como diz GUEDES VALENTE:

*“pretende este princípio que não se esvazia de sentido, conteúdo e essência qualquer outro princípio, outro direito, outro interesse ou outra finalidade processual ou de actuação em prol da absolutização do que se pretende proteger ou que se protegeu. Pretende que a actuação de qualquer ente estadual – quer interpretativa quer operativa – se arrogue da previsão legal pura e crua e se olvide da interpretação conforme a Constituição e a salvaguarda de todos os bens em conflito- que ganham espaço de igual valor constitucional – (...).”*¹²¹

Segundo GUEDES VALENTE¹²², a actuação policial, geralmente, encontra o seu norte neste princípio quando, por um lado por exemplo tenha que efectuar detenções em prol de garantia de um outro direito fundamental pessoal ou colectivo – a segurança, a vida, a liberdade. Neste caso a Policia depara com uma situação de conflito de bens na respectiva garantia de direitos fundamentais mas, este conflito não deve ser encarado como entrave para, feita avaliação, tomar a melhor decisão que, no caso em concreto será, efectuar detenções ou devolver a liberdade dos detidos.

2.2 – A segurança interna

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, comentam que a *“atribuição à polícia da função de garantir a segurança interna tem de conjugar-se com o art.º 273.º da CRP, segundo o qual é tarefa da defesa nacional (designadamente das Forças Armadas) garantir a segurança externa da República”*¹²³, e continuam afirmando depois que a *“atribuição da função de segurança interna à polícia visa justamente colocar as FAs à margem dessa função. No âmbito da polícia, a função de segurança interna cabe às forças de segurança”*¹²⁴.

¹²⁰ GOMES CANOTILHO, J.J. Op, cit. Pág. 1188

¹²¹ VALENTE, Manuel M. Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, 3ª Edição, Almedina, 2012, pág. 219

¹²² *Idem.*

¹²³ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, op. cit., pág. 955.

¹²⁴ *Idem.*

Partindo destas considerações, e num momento inicial, pode se afirmar que a segurança interna compreende a segurança das pessoas e bens, limitada no espaço físico que lhe é determinado pelo interior das fronteiras do Estado¹²⁵.

Curiosamente, também a Política de Defesa e Segurança moçambicana, aprovada pela Lei n.º 17/97, de 01 de Outubro, apresentou e propôs uma definição ampla de segurança interna, encarando-a como “*a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger as pessoas e bens, prevenir a criminalidade, contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições, o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela Constituição e pela legalidade*”.

A primeira parte da presente definição legal sugere, claramente, uma enorme proximidade com o conceito de ordem pública já referido anteriormente que, surgia tradicionalmente associado à ideia de polícia, referindo-se à prossecução da defesa da segurança e da tranquilidade públicas, não aludindo apenas à matéria da salubridade.

Considerado o raciocínio agora exposto, bem como o elemento literal gravado no texto constitucional que, ao traçar os fins de polícia, se refere expressamente não apenas à segurança interna, mas também à defesa da legalidade democrática e à protecção dos direitos dos cidadãos, e tendo como certo que se referem estes três pontos a outras tantas realidades distintas, julga-se que o exercício de acareação entre o n.º 1 do artigo 272.º da Constituição portuguesa e a definição legal proposta para a *segurança interna*, repete a prova iniludível de que se reconhece à actividade de polícia, um âmbito de actuação mais amplo, que aquele que lhe era imposto pelo entendimento tradicional normalmente adstrito à protecção da ordem pública.

Porém, e medindo agora o grau de afastamento a que se refere, deve-se dar conta que a intenção não terá sido tanto a de abandonar, em absoluto, a formulação tradicional da ordem pública, mas antes, e por recurso a figuras que lhe são afins, marcar uma libertação parcial dele, abrindo assim e depois, com a referência aqueles outros dois pólos (*legalidade democrática* e à *defesa dos direitos dos cidadãos*) um novo âmbito material à actividade de polícia, que terminará por reformular o conceito de polícia em sentido funcional.

Ainda neste vector específico da segurança interna, importa afirmar que a sua prossecução acaba por estar intimamente relacionada com a da actividade das polícias de

¹²⁵ Ou como refere a Lei de Segurança Interna, no n.º 1 do art.º 4.º, ela “desenvolve-se em todo o espaço sujeito a poderes de jurisdição do Estado Português”.

segurança¹²⁶ que, viú-se a propósito das modalidades de polícia, respeitam à polícia administrativa geral. Porém, estas funções de segurança interna, nos termos do n.º 2 do art.º 25.º, da Lei n.º 53/08, de 29 de Agosto¹²⁷, são também exercidas pela Guarda Nacional Republicana, pela Guarda Fiscal, pela Polícia Judiciária, pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, pelos órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica e pelo Serviço de Informações de Segurança.

2.3 – A defesa dos direitos dos cidadãos

A constituição moçambicana estabelece que, “ *a Polícia da República de Moçambique, em colaboração com outras instituições do Estado, tem como função garantir a lei e a ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos* ”¹²⁸.

Segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “ *trata-se de uma das vertentes da obrigação de protecção pública dos direitos fundamentais – que deve ser articulada com o direito à segurança, constituindo ao Estado a obrigação de proteger os cidadãos contra a agressão de terceiros aos seus direitos. Deste modo, os direitos dos cidadãos não são apenas um limite da actividade de polícia, constituem também um dos próprios fins dessa função* ”¹²⁹.

É este o ponto específico que, de entre os demais fins da polícia administrativa, marca decisivamente a viragem na forma como encara-se a respectiva actividade, traçando-lhe novos percursos, alargando o leque dos objectivos a que a mesma se deve propor alcançar. Acolhe-se neste ponto particular, o entendimento que foi oferecido por CATARINA SARMENTO E CASTRO quando escreve que, se no que respeita aos vectores da defesa da legalidade democrática e da defesa da segurança interna, admite “ *traduzir-se a actividade de polícia numa actividade maioritariamente ablativa para protecção do social face a possíveis agressões por parte dos indivíduos, já na perspectiva da garantia dos*

¹²⁶ Nos termos do n.º 3 da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, pode ler-se as atribuições da PSP e situação de normalidade institucional.

¹²⁷ Que aprova a Lei de Segurança Interna.

¹²⁸ CRM, art.º 254

¹²⁹ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, op. cit., págs. 955 e 956.

direitos dos cidadãos se alarga o entendimento da actividade administrativa de polícia à protecção dos indivíduos perante os perigos do social”¹³⁰.

A autora continua o seu raciocínio, concretizando agora, ao expor que esta “protecção traduz-se não já em limitações aos seus direitos, mas em prestações positivas, que pretendem satisfazer verdadeiros direitos a prestações, ajudando a transformar o indivíduo no “consumidor final” da Administração constitutiva ou de prestações referido por Rogério Soares¹³¹, ou no cliente dos serviços de polícia” de Rodríguez¹³² ou de Gabriel Cotino¹³³”.

A defesa dos direitos dos cidadãos, constituída enquanto fim das polícias, reformula a forma como se encarava, na perspectiva tradicional, a actividade da polícia administrativa: desde logo, atenuando a clássica dicotomia interesses públicos/interesses privados; depois, substituindo, na sua relação com os particulares e respectivas actividades individuais a palavra “*interferência*”¹³⁴ pela da “colaboração” ou a da “prestação”; e por fim, permitindo que os fins da polícia escapem à identificação única e exclusiva com a prevenção dos danos sociais, que era, lembre-se, considerado como um dos elementos mais importantes, dos que caracterizavam o conceito de polícia.

Assim, e de uma única assentada, a previsão da defesa dos direitos dos cidadãos foi capaz de emprestar um novo fim à actividade de polícia e expandir o seu conteúdo material, obrigando a apresentação de uma nova acepção material dessa mesma actividade. “*A Polícia é ou deve ser, hoje, um garante da liberdade do cidadão face às ofensas ilícitas concretizadas e produzidas quer por outrem quer pelo próprio Estado*”¹³⁵

3. - Limites da actividade policial

MARCELLO CAETANO, depois de determinar o conteúdo positivo da actividade de polícia, deduzia dele os seguintes limites impostos ao seu desenvolvimento:

¹³⁰ CASTRO, Catarina Sarmiento E, op. cit., pág. 30.

¹³¹ SOARES, Rogério In *Direito Público e Sociedade Técnica*, Atlântida Editora, Coimbra, 1969, pág. 171.

¹³² JOSEPH A. RODRÍGUEZ, *Cambio social y retos de la policía*”, In MARTÍN/ RODRÍGUEZ/ SABATÉ (Org.), *Policía del Futuro*, Ayuntamiento de l’Hospitalet de Llobregat/Universidad Barcelona/Master en Estudios Policiales, 1997, págs. 156 e ss..

¹³³ JUAN GABRIEL COTINO, “*Objetivos básicos de la policía de hoy*”, In MARTÍN/ RODRÍGUEZ/ SABATÉ (Org.), *Policía del Futuro*, Ayuntamiento de l’Hospitalet de Llobregat/Universidad Barcelona/Master en Estudios Policiales, 1997, págs. 71 e segt.

¹³⁴ Neste sentido, MARCELLO CAETANO, op. cit., pág. 1150.

¹³⁵ MANUEL GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, 3ª Edição, Almedina, 2012, pág. 46

- A polícia não deve intervir no âmbito da vida privada dos indivíduos, desdobrado em duas regras: a polícia não deve ocupar-se de interesses particulares; a polícia tem de respeitar a vida íntima e o domicílio dos cidadãos;
- A polícia deve actuar sobre o perturbador da ordem e não sobre aquele que legitimamente use o seu direito;
- Os poderes de polícia não devem ser exercidos de modo a impor restrições e a usar de coacção além do estritamente necessário, apelando à ideia de “*proporcionalidade entre os males a evitar e os meios a empregar para a sua prevenção*”¹³⁶.

A enumeração destes limites deverá merecer algumas observações, que, partindo deles, seguem com o fito de os procurar adaptar ao regime jurídico que no momento actual disciplina as mesmas matérias, e se necessário, de os reformular e substituir por outras regras, que, a ver se impõem a nova concepção da actividade de polícia que actualmente vem tomando forma e conteúdo.

Conforme o referido anteriormente, quando se procura definir a polícia e se analisa cada um dos seus elementos, nota-se que os poderes de polícia têm natureza predominantemente discricionária, pelo que se encontram, desde logo, vinculados a dois aspectos soberanos: devem, por um lado, fazer parte de uma competência conferida por lei; e por outro lado, visarem a realização de fins legalmente fixados. Aqui entramos no campo do principio da harmonização que, segundo GUEDES VALENTE, “*impõe a concreção máxima de cada um dos bens jurídicos em colisão, sendo que prevalecerá um sem que seja deificado e sem que o outro, bem jurídico sacrificado, não seja desnudado e esterilizado*”¹³⁷. Este aspecto particular deve também ser levado em linha de conta quando invocamos os limites dos poderes de polícia, uma vez que, atendendo a que a discricionariedade nunca é total¹³⁸, e porque a competência e o fim são sempre vinculados, mesmo no caso dos poderes discricionários, entende-se, que na medida exacta em que a lei os fixa e define, constituem também eles¹³⁹ verdadeiros limites ao exercício dos poderes de polícia.

¹³⁶ MARCELLO CAETANO, Op. cit., págs. 1156 e segts.

¹³⁷ VALENTE, Manuel M. Guedes, op. cit, pág. 220

¹³⁸ No mesmo sentido, o afirma o Professor Diogo Freitas do Amaral. DIOGO FREITAS DO AMARAL, op. cit., pág. 78.

¹³⁹ Competência e fim.

Vimos também, que em regra, se excluí a intervenção no âmbito da vida privada dos indivíduos, impondo, logo à partida, que a polícia não possa ocupar-se de interesses particulares, além de que deve respeitar a vida íntima e o domicílio dos cidadãos.

O primeiro pólo deste limite agora referido, permanecendo, no momento actual, com alguns dos mesmos contornos com que era apresentado, perdeu a natureza absoluta com que era encarado, para passar a ser visto com carácter de predominância, lembrando e para o efeito, as considerações que se apresentam no momento em que se refere à defesa dos direitos dos cidadãos enquanto fim da actividade da polícia administrativa, em especial, quando se viu que, com maior ou menor expressão, a polícia passou a ter de se ocupar com interesses particulares, nomeadamente, com a defesa dos seus direitos. Hoje em dia assiste-se a situações em que antes eram considerados de esfera particular, que passaram a interessar a polícia administrativa devido a seu carácter generalista, por exemplo situações de relacionamento entre familiares e de educação de filhos. A diferença é que em acção na esfera particular, a polícia está despida de cariz coercivo ou repreensivo.

A mesma conclusão de coincidência se permite para o limite que se revê na afirmação de que, a polícia deve actuar sobre o elemento perturbador e nunca sobre aquele que legitimamente, entenda-se, nos exactos termos que a lei defina para cada caso concreto, use o seu direito, o Professor Marcello Caetano, identifica este limite como a aplicação à ordem administrativa da regra *qui suo jure utitur, neminem laedit*¹⁴⁰, ou seja, *quem usa seu direito, não prejudica ninguém*. Esta regra só encontra aplicação quando esse direito é legalmente instituída e reconhecido como tal para que não interfira e prejudique terceiros.

E não pode deixar de se introduzir, novamente, o elemento da defesa “dos direitos dos cidadãos”, previsto no n.º 1 do artigo 272.º da Constituição Portuguesa que, como se havia afirmado, acabava por constituir um fim e, ao mesmo tempo, um limite à actividade de polícia administrativa. Do mesmo modo que a polícia se encontra obrigada a defender os direitos dos cidadãos, figurando aqui como fim daquela actividade, constitui também para ela um verdadeiro limite, na medida em que, nunca permite que a polícia actue sobre aquele que legitimamente use o seu direito. Para aclarar-se o sentido da afirmação, pode-se resumir, afirmando que, na primeira situação, a polícia deve agir para proteger o direito do cidadão, enquanto que na segunda, a polícia deve abster-se de o violar¹⁴¹.

¹⁴⁰ MARCELLO CAETANO, op. cit., pág. 1158.

¹⁴¹ Neste âmbito, consultar J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, op. cit. Págs. 955 e 956.

Já o último dos limites dos poderes de polícia apresentados pelo MARCELLO CAETANO reclama especial atenção no sentido de se desenvolverem algumas considerações especiais, as quais, serão necessariamente breves¹⁴².

Nos dias de hoje, esta é matéria desde logo versada no seio da Constituição de 1976, que, no seu n.º 2, prevê dois princípios materiais dirigidos às medidas de polícia: fala-se do princípio da tipicidade; e do princípio da proibição do excesso, “*traduzindo neste domínio a subordinação das medidas de polícia aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade*”¹⁴³.

Continuando com GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, o primeiro princípio, o da tipicidade legal, significa que os actos de polícia, além de terem um fundamento necessário, 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), quer sejam 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.

Sobre o princípio da proibição do excesso, reportados aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade, escrevem aqueles autores que se trata de reafirmar de forma enfática, o princípio constitucional fundamental em matéria de actos públicos potencialmente lesivos de direitos fundamentais e que consiste em que elas só devem ir até onde seja imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando no mínimo os direitos dos cidadãos.

Em sede de polícia administrativa, “*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*”¹⁴⁴. Podemos dizer então que, as medidas a serem empregues para um caso em concreto não devem ser em função de um outro, mesmo que *a priori* nos pareça semelhante, *a posteriori* poderá se revelar que “*cada caso é um caso*”.

Além de mais, no caso particular de medidas de polícia, falar de medidas menos gravosas não deve ser confundido como limitação a aquisição de equipamentos

¹⁴² Matéria que é normalmente desenvolvida em sede do subtema “medidas de polícia, e que pela sua complexidade, seria suficiente para alimentar inúmeros relatórios.

¹⁴³ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, op. cit., pág. 956.

¹⁴⁴ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, op. cit., pág. 956.

considerado de maior perigosidade letal mas sim, ao seu emprego sem uma pré avaliação da necessidade do uso.

O princípio de proibição de excesso ou de proporcionalidade como é conhecido, significa ao mesmo tempo, dosear as medidas consoante o acréscimo da necessidade. Em sede de actuação policial, podemos dizer que a polícia deve incrementar as suas medidas consoante a ameaça em concreto, isto é, a coercibilidade ou nível de força policial deve ser em resposta ao tipo e grau de ameaça declarada.

Dando seguimento aos limites do uso excessivo da força por parte da polícia, MANUEL G. VALENTE define, em sentido lato, a polícia como:

“actividade de natureza executiva – ordem e tranquilidade públicas e administrativa – dotada de natureza judiciária no quadro de coadjuvação e de prossecução de actos próprios no âmbito do processo penal – cuja função jurídico-constitucional se manifesta na concreção da defesa da legalidade democrática, da garantia da segurança interna e da defesa e garantia dos direitos do cidadão e da prevenção criminal stricto sensu, podendo para cumprimento daquelas funções fazer uso da força – coacção – dentro dos limites do estritamente necessário e no respeito pelo Direito e pela pessoa humana.”¹⁴⁵

A maior das dificuldades associadas aos limites exposto resulta, essencialmente, da necessidade de precisar e preencher aqueles requisitos associados aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade, todos eles de conteúdo fixo, tarefa que apenas se permite quando considerados os factos que caracterizam cada situação concreta.

Para uma melhor delimitação da actuação policial, recorremos a princípios que, pela sua natureza vinculativa, funcionam como a “Bíblia” do serviço policial. O princípio de proporcionalidade, pela natureza peculiar do serviço policial, acaba por ser o que mais se reflete principalmente na aplicação das medidas de policia. A aplicação do princípio da proporcionalidade possibilita que se conheça o princípio e sua relação com os demais princípios e regras que compõem o sistema constitucional. Segundo Paulo Bonavides: *“O princípio da proporcionalidade pretende, instituir a relação entre fim e meio, confrontando o fim e o fundamento de uma intervenção com os efeitos desta para que se*

¹⁴⁵ VALENTE, Manuel M. Guedes, *op cit.* Pag. 101

torne possível um controle do excesso”¹⁴⁶. Sabe-se que uma das características dos direitos fundamentais é o seu aspecto de não ser absoluto e ilimitado; podendo, por isso, ocorrer colisões ou relativas contradições entre tais direitos. Desta forma, imperiosa será a utilização do princípio da proporcionalidade para uma necessária ponderação entre os mesmos perante o caso concreto. Atualmente, esse é um princípio com *status* constitucional que busca ponderar direitos fundamentais que se conflituam através da devida adequação dos mesmos, ao caso concreto com o binômio meio-fim.

O princípio da proporcionalidade ordena que a relação entre o fim que se busca e o meio utilizado deva ser proporcional, não-excessiva. Deve haver uma relação adequada entre eles. Afinal, sabe-se que os direitos fundamentais não são ilimitados ou absolutos, encontram seus limites em outros direitos, também fundamentais. Mas para que possam ter efetivação, isto é aplicabilidade, devem ser ponderados quando estiverem em choque ou colisão.

Afinal, a ponderação de interesses só se torna necessária quando de fato estiver caracterizada a colisão de princípios constitucionais em um caso concreto. Mas isto não torna um direito mais importante ou mais fundamental que outro. O que acontecerá é que diante de uma situação específica e bem determinada, um direito será preterido em relação ao outro, pela sua importância naquele caso em questão.

A doutrina mais recente constatou e dividiu este princípio em três outros princípios, quais sejam: o princípio da adequação, o princípio da necessidade e o princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

Com relação ao subprincípio da adequação, que muitas vezes também é denominado de princípio da idoneidade ou princípio da conformidade, este traduz a ideia de que qualquer medida restritiva deve ser idônea à consecução da finalidade pretendida. Isto é, deve haver a existência de relação adequada entre um ou vários fins determinados e os meios com que são determinados. Já com relação ao subprincípio da necessidade, ou princípio da exigibilidade, busca-se que a medida restritiva seja realmente indispensável para a conservação do direito fundamental e, que não possa ser substituída por outra de igual eficácia e, até menos gravosa.

Por fim, encontra-se o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. Este terceiro princípio parcial caracteriza-se pela ideia de que os meios eleitos devem manter-se razoáveis com o resultado perseguido.

¹⁴⁶ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo. . 12.ª edição. Malheiros. 2002., p. 357.

CAPITULO IV – MANIFESTAÇÕES

1 - Conceito

O conceito das manifestações deve ser encarado não como uma mera definição da palavra mas, como a materialização teórica de um evento de carácter social. É do nosso interesse falar das manifestações e reuniões apenas como movimentos que directamente se associam à alteração da ordem pública e por conseguinte, influenciar a actuação das forças de segurança – Polícia.

Não se pretende, no entanto, neste capítulo, fazer uma abordagem exaustiva do direito das manifestações mas, compreender até que ponto estas fazem parte da vida em sociedade e daí, o reconhecimento como direito dos cidadãos.

De acordo com o Decreto – Lei 406/74 de 29 Agosto, Reunião - *é um aglomerado não fortuito de pessoas, por tempo limitado, com vista a certos fins constitucionais ou legalmente admissíveis, autónomo e não institucionalizado*. Da definição atrás transcrita, podemos concluir que um determinado número de cidadãos que congregam ideias ou em que se pretenda chegar a um consenso, quando se juntam em prol da defesa dessas mesmas ideias, trata-se de uma reunião; até aqui concorda-se, mas até que ponto esta reunião entra ou é reconhecida pela constituição?

Quando se trata de uma simples reunião de cidadãos em que esteja em causa questões de foro colectivo mas de carácter particular ou seja, questões que logo a priori são do interesse dos reunidos e que não afectam o normal dia a dia da sociedade no seu todo ou em parte significativa, não se coloca a questão de respeitar ou não a legislação bastando, para tal, não se realizar num espaço físico ou temporal que constitua violação de direitos de outrem. Neste caso em concreto, da reunião de crentes de uma seita religiosa, que se juntam na sede da igreja ou em casa de um dos fieis responsáveis pela reunião. Para tal, não necessitam de comunicar às autoridades ou respeitarem horários para se reunirem desde que não perturbem a comunidade em geral.

Na nossa opinião, as reuniões que coloquem em duas alas opostas cidadãos, ou seja, mesmo que sejam religiosas ou sociais, mas que nelas intervenham cidadãos com interesses diferentes, pelo seu nível de sensibilidade, onde se pode vir a verificar uma escalada de comportamentos, culminando em desordem pública. Essas reuniões merecem uma observância estrita da lei porque a probabilidade da

violação dos direitos de uma parte desses cidadãos é maior e na sua defesa o ambiente pode evoluir para situação de perturbação da ordem pública. Este tipo de reuniões, sem pré-aviso das autoridades, dão lugar ao levantamento de autos, no entanto, isso não é impeditivo de se manifestarem, uma vez que se trata de um direito constitucionalmente consagrado.

O pré-aviso das reuniões e manifestações às autoridades, não deve ser entendido como sendo um acto de “requerer” a autorização já que “*todos os cidadãos têm direito à liberdade de reunião e manifestação nos termos da lei*”¹⁴⁷, logo, para os cidadãos se reunirem e ou se manifestarem, não precisam de uma autorização. Mas o aviso prévio serve para que as entidades locais e a própria Polícia possa saber que esse movimento se vai desenvolver e poder desencadear os meios humanos e materiais necessários à conservação da ordem, tranquilidade e paz pública.

Achamos que é a partir da reunião que quem se sentir lesado ou violado os seus direitos poderá decidir manifestar perante quem de direito e aí a reunião evoluir para uma manifestação. Reunião é diferente de manifestação, devido ao local onde acontece, ou seja, a reunião faz-se em lugar fechado, numa sala, enquanto que a manifestação se faz em lugar aberto e pode haver a deslocação da multidão (acompanhada por elementos das forças de segurança) até ao local onde a multidão se irá concentrar para se manifestar.

O DL- 406/74 de 29 de Agosto define a manifestação como sendo “*uma reunião qualificada, não tanto pela forma e exibição de ideias, mas pela vontade comum de todos os participantes de exprimir a sua mensagem contra ou dirigida a terceiros, em local público*”¹⁴⁸. Percebemos aqui que para ser uma manifestação basta uma pessoa decidir expressar a sua mensagem, colectiva ou individualmente, dirigindo-se a terceiros. Para isso, esta pessoa precisa para tal interferir na esfera pública como é o caso do uso de um local público.

2 - Tipo de manifestações

Quando falamos de manifestações, queremos desde já delimitá-las das “manifestações” em que se produzem graves acidentes, nomeadamente o quebrar de

¹⁴⁷ Vide art.º 51º CRM

¹⁴⁸ Decreto – Lei 406/74 de 29 Agosto

montras de lojas nos locais onde elas ocorrem, a quebrar ou danificação de viaturas, vandalismos em grandes superfícies comerciais, edifícios governamentais, aeroportos, o arremessar das pedras, objectos pirotécnicos, agressão de terceiros incluindo forças policiais e que muitas vezes pode culminar com a morte de centenas de pessoas.

Tem-se assistido ultimamente e com muita frequência, a manifestações que à partida não suscitarium violência, se transformarem em verdadeiras batalhas campais e com consequências desastrosas, gerando mortes e graves danos para pessoas e bens e desta forma, afectar a economia do país e o bem estar das pessoas.

Interessa-nos delimitar o verdadeiro conceito das manifestações dos actos anteriormente descritos por, no nosso entender, corresponderem a actos ou movimentos de massas, com carácter mais ou menos violento que podem ser considerados ajuntamentos ou tumultos, insurreições ou até direito de resistência.

Como é sabido, os ajuntamentos, tumultos e amotinações são formas *delituais*¹⁴⁹ de agrupamento na via pública, de forma accidental, espontânea, organizada ou não e com carácter armado ou susceptível de perturbar a tranquilidade pública. Em oposição, manifestação é um agrupamento intencional, concertado e “*premeditado*”¹⁵⁰. Sendo certo também que qualquer manifestação é susceptível de se transformar em um ajuntamento ou tumulto, porém, um “*ajuntamento, por exemplo se for accidental, não tem sempre na sua base uma manifestação*”¹⁵¹

As manifestações também podem assumir um carácter “*espontâneo*”¹⁵² tal como se tem verificado ultimamente em que, as vezes em locais onde não se projectava um agrupamento isto é, reacção imediata a qualquer evento, sem qualquer convocação ou preparação e por tanto sem qualquer pré-aviso, de um momento para o outro, as forças policiais são chamadas a intervir para garantir a ordem pública.

Podemos distinguir manifestações de acordo com o seu carácter, quer sejam comemorativas, desportivas, religiosas, quer sejam reivindicativas. Como dissemos no início deste capítulo, o nosso interesse é quando as manifestações interferem na ordem pública. Desde já, vamos particularizar as manifestações de carácter reivindicativas que, pela sua natureza, geralmente violenta, interessam muito às forças de segurança na garantia dos direitos tanto dos manifestantes como também dos terceiros.

¹⁴⁹ Vide . Código Penal Português. Art.º 302. Segt.

¹⁵⁰ TERCINET, Marcel René, *La Liberté de Manifestacion en France*, “Revue der Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger”, 1995, pag. 1010 e segts.

¹⁵¹ TERCINET, Marcel René, op. Cit. Pág. 1010 e segts

¹⁵² CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, 1984, pág. 262

Nas manifestações reivindicativas, as pessoas geralmente pretendem que as suas reivindicações cheguem ao destinatário e que este, as resolva ou dê solução à questão que originou a manifestação. Para isso, muitos têm recorrido a todo o tipo de práticas para chamar a atenção do destinatário da mensagem reivindicativa, práticas essas que, na maioria das vezes, violam o direito das manifestações e, por conseguinte, a Constituição.

3 - Direito de manifestação como direito fundamental

O direito de manifestação traduz-se na possibilidade de os cidadãos se agruparem livremente na via pública para expressarem a sua opinião pública, transmitirem uma mensagem, e mesmo um sentimento de protesto. Os protestos podem ser feitos através de presença pública, ou de voz, gestos, emblemas, insígnias, bandeiras, cantos, gritos, aclamações e até o silêncio é um meio usado para protestar.

O direito de manifestação é reconhecido a partir da altura em que a letra da lei estabelece que, “*a todos os cidadãos é garantido o livre exercício de se reunir pacificamente em lugares públicos, (...)*”¹⁵³ sem, no entanto, estabelecer o número de pessoas. A mesma ideia é sustentada pela CRM e CRP quando nas suas redações, estabelecem uma pré autorização a todos os cidadãos a se manifestarem livremente (art.ºs 50º e 45º respectivamente). Para este caso entendemos nós, que a questão de número não é aqui fundamental na medida em que o direito é concedido a todos os cidadãos por igual.

Os dispositivos normativos em alusão fazem constantemente a chamada de atenção para que as manifestações sejam pacíficas, embora o *caráter pacífico* se trate de um conceito indeterminado, cremos que comumente se pode considerar pacífica aquela manifestação que reúne um conjunto de pessoas, visando exprimir uma opinião, sentimento ou protesto num sentido uníssono. Neste aspecto, referimo-nos à manifestação na sua acepção natural que pressupõe a observância da lei e da moral, o respeito pelos direitos das pessoas singulares ou colectivas e a não perturbação da ordem e tranquilidade públicas.

Por outro lado, se a manifestação assumir um carácter violento, deixa de ser considerado pacífico e logo perde a protecção constitucional, mas para que isto ocorra é preciso que a violência brote da maioria ou a globalidade dos respectivos

¹⁵³ DL. 406/74 de 29 de Agosto

participantes porque “a prática de tais actos por minoria de manifestantes poderá constituir motivos para que as autoridades policiais os isolem”¹⁵⁴. Daqui nasce o fundamento para que as autoridades, principalmente policiais, interfiram no exercício de direito das manifestações por parte dos cidadãos.

Por outro lado, a lei não especifica se o cidadão deve se manifestar de forma individual ou colectiva, desta forma deduzimos que as pessoas colectivas também podem exercer o seu direito de manifestação desde que respeitem o estabelecido na lei.

Quando a questão que origina o protesto é de carácter público, é normal que todos os cidadãos abrangidos ou que se sintam lesados, se insurjam contra quem de direito, e façam uma manifestação conjunta, aliás, os maiores protestos que o mundo conhece e que são de grande impacto, geralmente juntam o maior número de cidadãos possível porque só assim se garante a eficácia do protesto. Apesar de, geralmente as manifestações juntarem muitos cidadãos ao mesmo tempo, “o direito de manifestações não é necessariamente um direito colectivo”¹⁵⁵ porque individualmente o cidadão pode exercer o seu direito de exprimir o seu agrado ou desagrado.

A questão fundamental e subjacente às manifestações, prende-se com a necessidade destas poderem ocorrer de uma forma organizada, quer, individual quer colectivamente, na medida em que, os cidadãos quando se manifestam perante o Estado, estão a exprimir os seus “sentimentos” perante uma organização. Esta organização da manifestação não deve ser confundida com filiação a uma organização tal como associações ou organismos sindicais, porque como sabemos, nem todos os cidadãos estão filiados a associações sindicais ou associações afins mas, invocando o princípio de igualdade, estes cidadãos podem também se manifestarem.

A organização das manifestações, pressupõe a existência de um líder ou promotor que irá velar pela legalidade da própria manifestação e tomar medidas em caso de anomalias por exemplo de porte de arma por parte de algum manifestante, daí que “os promotores deverão pedir as armas aos portadores delas e entrega-las às autoridades”¹⁵⁶. Desta forma, nota-se que a existência de um líder é uma imposição do próprio direito das manifestações para limitar a anarquia no seu exercício.

Baseando-nos na afirmação anterior, podemos concluir que uma manifestação em que não esteja indicado um promotor, pode ser considerada não respeitadora e nem

¹⁵⁴ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, CRP anotada, pág. 45

¹⁵⁵ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *op. Cit.* Pág. 260

¹⁵⁶ Art.º 8º n.º 2, D.L. 406/74 de 29 de Agosto

coberta pelo direito das manifestações e conseqüentemente, ilegal porque, mesmo quando a manifestação não é autorizada, há sempre um responsável, um promotor que irá ser identificado pela polícia para levantamento do auto de notícia.

A indicação do promotor, não deve ser entendida como o requisito para ter a manifestação autorizada porque independentemente disso, a manifestação já está previamente autorizada pela lei, apenas para garantir que esta seja organizada.

Nos dias que correm, dependendo do sistema político vigente, os direitos de manifestações, de expressão e outros, têm sido entendidos como “*aqueles que não podem ser exercidos por cada individuo isoladamente pressupondo a actuação convergente ou concertada de uma pluralidade de sujeitos*”¹⁵⁷ porque desta forma, se por um lado une se os esforços para se fazer ouvir e dar mais ênfase a manifestação, por outro lado, dificulta-se o trabalho das forças de segurança caso optem pela dispersão dos manifestantes.

Para a actuação das forças de segurança, o facto de os manifestantes se encontrarem aglomerados num mesmo espaço físico, pode ser um factor positivo para a planificação das actividades, evita a dispersão dos meios mas, por outro lado, dificulta o controlo das massas em caso de distúrbios porque vezes sem conta, no seio da multidão está oculta uma psicologia de massas que a qualquer momento pode “explodir” e obrigar ao maior empenho dos meios que na maioria das vezes ultrapassa o previamente planificado .

4 - Actuação da Polícia da República de Moçambique em Manifestações

A Constituição da República de Moçambique ao determinar que “*todos os cidadãos têm direito à liberdade de reunião e manifestação nos termos da lei*”¹⁵⁸, faz uma autorização prévia para que todo o cidadão que se sinta lesado nos seus direitos, se manifeste sem precisar de pedir uma autorização.

Como já falamos anteriormente que uma manifestação deve ser organizada e como se sabe, as manifestações afectam a ordem pública, por isso que há uma obrigação subjacente, que é a de comunicar às autoridades sempre que estas venham a ocorrer.

¹⁵⁷ ANDRADE, José C. Vieira de, in *Os Direitos Fundamentais na Constituição da República Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 1983, pág. 174

¹⁵⁸ CRM, art.º 51º

Em Moçambique, as manifestações só são “autorizadas” mediante o aval da PRM que em última medida pronuncia-se negativamente pela sua realização.

Em Moçambique nota-se uma ausência de uma estrutura que se possa responsabilizar pela convocação de uma manifestação que tenha todos os cidadãos representados. A ausência desta estrutura faz com que as manifestações ocorram de forma desorganizada e em pequenos focos. Algumas associações, como é o caso das organizações da sociedade civil por várias vezes se depararam com uma proibição de realização das manifestações porque a PRM não autorizou na qualidade de autoridade de manutenção da ordem pública.

Este tipo de procedimento viola flagrante e gravemente a constituição, na medida em que não cabe à Administração Pública autorizar ou não o exercício de um direito preconizado na constituição. Não é o direito que deve se adaptar aos procedimentos da Administração Pública mas sim, esta deve adoptar procedimentos de acordo com a extensão do direito, para que desta forma, o exercício do mesmo não dependa da vontade do executivo, mas para o caso particular de Moçambique, nos parece que a opinião da Administração Pública é determinante para o exercício de direitos.

Ao se considerar determinante a opinião da PRM para a realização ou não das manifestações pacíficas por parte dos cidadãos, então está em causa uma das atribuições da polícia que é de garantir o exercício de direitos por parte dos cidadãos bem como a Constituição¹⁵⁹ que estabelece uma pré autorização aos cidadãos para o exercício deste direito e, neste caso, os cidadãos olham para a polícia como entrave ou seja, a polícia não está ao serviço dos cidadãos numa altura em que Moçambique é reconhecido constitucionalmente como Estado de Direito. Quando isto acontece, o Estado de Direito é colocado em causa, na medida em que todo o Estado de Direito deve estar vinculado a uma série de princípios para se opor ao uso incontrolado da força.

Reconhece-se como Estado de Direito quando os direitos fundamentais dos cidadãos, nomeadamente, a liberdade, igualdade e a segurança, se encontram reconhecidos e **garantidos**¹⁶⁰. Num estado de Direito, a Polícia deve estar ao serviço do cidadão, obedecendo aos princípios constitucionais. No âmbito da protecção do exercício do direito de reunião e manifestação, as autoridades policiais orientam a sua

¹⁵⁹ Art.º 51, CRM

¹⁶⁰ Não basta existir uma legislação sobre os direitos fundamentais, o mais importante é o seu exercício estar garantido sem restrições não previstas na própria legislação.

actuação em obediência aos princípios consagrados na Constituição, na Lei e no Código Deontológico do Serviço Policial, designadamente, os princípios da legalidade, proporcionalidade, igualdade, transparência, boa-fé e colaboração com os cidadãos e neutralidade.

Dentre os diversos princípios fundamentais consagrados na actuação policial podemos destacar o seguintes:

- *O Princípio da Actuação Preventiva*, que atribui à Polícia a missão de prevenção dos crimes. Este princípio reforça a ideia de que a repressão não é a principal missão policial. Logo, a Polícia (neste caso a PRM) não deve se preocupar em destruir as manifestações mas, pelo contrário deve procurar garantir que nada de anormal aconteça para que a mesma ocorra dentro da normalidade. Neste caso, a presença policial será o garante de que o Estado está a respeitar o exercício de direitos por parte dos cidadãos, na medida em que a presença da polícia vai impedir que alguma outra autoridade lese os direitos dos cidadãos.

- *O princípio da mínima intervenção*, que remete para «a proibição do excesso» e tem como finalidade limitar, no estritamente necessário, a actuação das forças policiais. Sendo a Polícia, vista como o “braço de ferro” do Estado, três situações se colocam logo em frente para que se considere excesso de uso da força por parte das forças policiais; o dispositivo policial no local das manifestações, o tipo de equipamento à disposição no local e o seu uso efectivo.

Se no local da realização das manifestações o dispositivo policial for desproporcional ao número de participantes, pode ser considerado coactivo e daí desvirtuar o sentido da missão primordial da polícia no terreno, que é o de garantir que os cidadãos se sintam em segurança. Os cidadãos irão olhar para o dispositivo policial como uma força que está para repreender e “esmagar” os manifestantes.

- *O princípio da igualdade, imparcialidade e da justiça*, que rege uma actuação policial em que o uso da força só pode acontecer em situações em que se esgotem todos os meios de persuasão e dissuasão, procurando causar o menor dano possível.

Neste ponto, por várias vezes a PRM tem tomado medidas que em nada dignificam o serviço policial porque das diversas vezes que teve que intervir em manifestações,

vários foram os danos causados pela sua actuação. A actuação policial de protecção da realização de reuniões ou manifestações abrange todos os momentos da sua realização, ou seja, desde as medidas preparatórias até á sua dissolução.

A Lei 19/92, de 31 de Dezembro, que cria a Polícia da República de Moçambique (PRM), prevê no seu artº27 que, em caso de violência declarada que ultrapasse a sua capacidade de actuação da Polícia de Protecção (PP), é chamada a intervir a Força de Intervenção Rápida (FIR). Ainda o Decreto n.º 27/99 diz na sua redacção que “*a Força de Intervenção Rápida, é uma unidade especial e de reserva preparada e destinada, fundamentalmente, a combater situações de violência declarada, cuja resolução ultrapasse os meios normais de actuação, e é utilizada em: acções de manutenção e reposição da ordem pública; (...)*”¹⁶¹

Esta é uma força especial que trabalha em regime de aquartelamento, treinando diariamente situações de intervenção especial em manifestações de pequena e grande magnitude e outro tipo de violência declarada. Podemos a partir daqui perceber que esta é uma força que pela sua natureza, não pode ser usada para as manifestações que á partida sejam pacíficas ou que tenham um número bastante reduzido de participantes. Mais do que isso, os preceitos legais a que aludimos são unânimes em afirmar que só em caso de violência declarada se pode usar esta Força, logo, o exercício de direito de manifestação não pode ser considerado declaração de violência principalmente se a manifestação tiver promotor, bem como objectivos claros.

Em Moçambique em termos da actividade policial, temos o “patrolhamento normal, sem formação na área de alteração da ordem pública, e o escalão imediatamente a seguir é a Força de Intervenção Rápida que, não tem vocação para situações de manutenção da ordem publica. Esta Força sempre nas actuações, actua com cariz militar”¹⁶².

A simples intervenção policial em Moçambique tem sempre um cariz militar como se efectivamente se tratasse de um acto de guerra. O polícia de patrulha anda fortemente armado e, depois a seguir, quando não consegue resolver o problema, entra a FIR com cariz de operações especiais, não com cariz de manutenção da ordem. A FIR não tem o hábito se sair para o terreno com escudos e matracas, a cultura é de sair do quartel também fortemente armado.

¹⁶¹ Art.º 27º a), Decreto n.º 27/99 de 24 de Maio

¹⁶² Extrato da intrevista concedida pelo Intendente Paulo Caldas que junto se enexa.

A PRM devia optar por um patrulhamento apeado e de auto, virado para a visibilidade e criar, equipas de intervenção rápida que possam com maior mobilidade resolver problemas de ordem pública o mais rapidamente possível, isto nos grandes centros urbanos, e depois ter uma Força de intervenção com uma componente claramente vocacionada para a manutenção da ordem pública.

As equipas de intervenção rápidas para uma maior flexibilidade, deviam pertencer a cada uma das Esquadras, tendo em conta a dimensão territorial de cada esquadra em Moçambique ou Comandos Distritais, na dependência operacional do Comandante Distrital ou do Comandante de Esquadra e que, actuavam com o conhecimento do Comandante Provincial e, equipados com armamento de baixa potencialidade letal ou seja, *shotguns* com munições de borracha, armamento individual, *shotguns* com bagos de borrachas e munições mais letais, escudos e gás lacrimogénio.

Várias são as reclamações de que o uso da FIR na manutenção da ordem pública, constitui um excesso de uso de força por parte da PRM na medida em que, geralmente, esta força actua no plano de reacção quando o pilar preventivo que é fundamental para uma sociedade democrática e segura, está praticamente enfraquecido. Uma actuação reactiva, geralmente, pode culminar com ofensas à integridade física dos intervenientes enquanto que a actuação policial, mesmo em casos de desobediência civil, deve estar dentro dos padrões aceites universalmente, garantindo a integridade física dos cidadãos.

Geralmente, a PRM não tem optado pela protecção dos cidadãos no exercício do direito de reuniões e manifestações. É dever do Estado garantir o pleno exercício de tal direito, devendo as autoridades administrativas e policiais zelar pela ordem pública e tomar todas as medidas positivas necessárias para a protecção dos promotores e intervenientes em tais eventos, repelindo qualquer acto hostil de terceiros que vise impedi-los ou perturbá-los.

As autoridades policiais não podem interromper qualquer manifestação com fundamento em motivos já conhecidos à data da convocação e que poderiam constituir fundamento de interdição, salvo se se verificar o conhecimento superveniente de factos novos.

Logo que tenham notícia da previsão de realização de reunião pública ou manifestação, as autoridades policiais devem tomar todas as medidas necessárias à manutenção da ordem pública e à plena realização, em segurança, do direito de reunião e manifestação consagrado no artigo 51.º da Constituição de Moçambique.

A informação prévia sobre a realização das reuniões e manifestação deve ser obtida atempadamente a fim de se evitarem conflitos com o exercício de outros direitos igualmente consagrados na Constituição.

O âmbito de protecção das reuniões e manifestações públicas abrange não só esse dever geral de protecção, mas também o dever de não ingerência. É, pois, de evitar qualquer atitude ou práticas policiais que, independentemente da sua boa intencionalidade, possam ser vistas como interferência ou condicionamento do exercício de tal direito.

As autoridades policiais podem recorrer à alteração do trajecto da manifestação, quando tal for expressamente solicitado pelos promotores ou após prévia ponderação de que a manutenção do trajecto inicial constitui um grave risco para a integridade física dos manifestantes ou de terceiros bem como se colocar em causa o bom funcionamento das instituições do governo.

Durante uma manifestação do movimento moçambicano dos desmobilizados de guerra, o Ministro do Interior disse *“porque se manifestam no dia em que o executivo se reúne naquele edifício? Portanto, não vamos admitir assalto às instituições do Governo, os desmobilizados de guerra têm o direito de realizar manifestações, desde que seja longe do gabinete do Primeiro-ministro”*¹⁶³. Com este pronunciamento, o ministro deu entender que o exercício de um direito não deve colocar em causa o normal funcionamento da instituição do governo que no caso concreto, foi o gabinete de S.Excias Primeiro-ministro.

Tendo em vista uma perfeita caracterização da situação e ponderação das medidas necessárias, em ordem a uma melhor concretização do dever estadual de protecção da realização da reunião ou manifestação, as autoridades podem, na fase preparatória, comunicar directamente com os promotores como forma de previamente, coordenar os pontos inerentes ao exercício deste direito respeitando os limites legalmente estabelecidos.

¹⁶³ Extrato de notícia disponível em www.jornaldigital.com/noticias.php?noticia=35384 no dia 13-03-2013

CONCLUSÕES

As funções do Estado para com os seus cidadãos são materializadas por uma estrutura que chamamos Administração Pública.

Uma das grandes funções da Administração Pública é aproximar o serviço público ao cidadão. Assim, onde quer que exista e se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade colectiva, aí surgirá um serviço público destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da colectividade.

A administração pública em sentido material é a actividade característica dos serviços públicos e agentes administrativos que, em nome do interesse colectivo é desenvolvida de forma a fazer satisfação regular e de forma contínua, as necessidades dos cidadãos.

A actividade de administração pública tem carácter regular, permanente e contínuo, e é desenvolvida pelos poderes políticos com vista a prossecução e satisfação das necessidades coletivas.

A administração pública é, uma actividade desenvolvida não só pelo Estado mas também por outras entidades públicas que dele são juridicamente distintas, e até nos casos previstos na lei, por entidades particulares.

Fica excluída do âmbito administrativo, na sua maior parte, a necessidade colectiva de realização da justiça, isto é, a aplicação das normas jurídicas aos casos concretos por sentenças com força de caso julgado emitida pelos tribunais.

A administração pública é exercida por órgãos instituídos por lei e recebe da lei a indicação dos seus objectivos e o fundamento dos seus poderes.

Define-se interesse público como o interesse colectivo ou seja interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum ou seja, esfera das necessidades a que a iniciativa privada não pode responder e que são vitais para a comunidade na sua totalidade e para cada um dos seus membros

O interesse público primário é aquele cuja definição e satisfação compete aos órgãos governamentais do Estado, no desempenho das funções política e legislativa- é o bem comum nacional; os interesses públicos secundários são aqueles cuja definição é feita pelo legislador, mas cuja satisfação cabe à administração pública no desempenho da função administrativa. Exemplos: a segurança pública, a educação, a saúde pública, a cultura

É a lei que define os interesse públicos a cargo da Administração: não pode ser a Administração a defini-los, salvo se a lei a habilitar para o efeito, deferindo-lhe competência para concretizar certo tipo de conceitos indeterminados

A noção de interesse público é uma noção de conteúdo variável: o que ontem foi considerado conforme ao interesse público pode hoje ser-lhe contrário, e o que hoje é tido por conveniente pode amanhã ser considerado vantajoso.

Definido o interesse público pela lei, a sua prossecução pela Administração pública é obrigatória

Só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer acto da Administração. Actividade administrativa deve traduzir-se em actos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer da forma mais expedita e racional possível o interesse público constitucional e legalmente fixado.

As sociedades bem organizadas não podem deixar a execução das leis pelos indivíduos legalmente investidos da responsabilidade de controlo de comportamentos quando tais comportamentos possam projectar-se nos interesses públicos dominantes da vida em colectividade.

A Polícia é um órgão criado pelo Estado com vista a garantir a prossecução dos seus interesses. Independentemente do regime político adoptado no país, a Polícia tem sempre o carácter de ser um instrumento de representação do poder do Estado que a utiliza mediante os interesses que julgar pertinentes defender, em cada instante.

A Polícia funda-se no interesse de prevenir o crime e manter a ordem pública, com legitimidade conferida pelo Estado do país que representa, de recorrer ao uso da força, sempre que se entenda que as circunstâncias para o exercício da sua nobre missão o exigem.

A Polícia é definida como um modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir.

Os danos sociais, que constituem o fim da polícia, vêm definidos como prejuízos causados à vida em sociedade política ou que ponham em causa a convivência de todos os membros dela.

no exercício das suas funções a Polícia obedece a lei e serve com isenção e imparcialidade os cidadãos e as instituições públicas e privadas.

As principais formas de exercício dos poderes de polícia são, os regulamentos de polícia, os actos de vigilância e os actos de polícia

Autoridades de polícia são em geral os órgãos das pessoas colectivas públicas com competências para emanar regulamentos independentes em matéria de polícia administrativa geral e (ou) para determinar a aplicação de medidas de polícia.

Ordem pública é conjunto das condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos individuais, referindo-se aquelas condições externas não tanto por se tratar da ordem nas ruas, mas antes porque estão em causa factores exteriores aos direitos e circunstâncias envolventes do seu exercício.

Os fins da actividade da polícia tem a ver com a defesa da legalidade democrática, segurança interna e defesa dos direitos dos cidadãos;

- A polícia não deve intervir no âmbito da vida privada dos indivíduos, desdobrado em duas regras: a polícia não deve ocupar-se de interesses particulares; a polícia tem de respeitar a vida íntima e o domicílio dos cidadãos;

- A polícia deve actuar sobre o perturbador da ordem e não sobre aquele que legitimamente use o seu direito;

- Os poderes de polícia não devem ser exercidos de modo a impor restrições e a usar de coacção além do estritamente necessário, apelando à ideia de “proporcionalidade entre os males a evitar e os meios a empregar para a sua prevenção

- 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

Reunião é um aglomerado não fortuito de pessoas, por tempo limitado, com vista a certos fins constitucionais ou legalmente admissíveis, autónomo e não institucionalizado

manifestação é uma reunião qualificada, não tanto pela forma e exibição de ideias, mas pela vontade comum de todos os participantes de exprimir a sua mensagem contra ou dirigida a terceiros, em local público.

Para ser uma manifestação basta uma pessoa decidir expressar a sua mensagem, colectiva ou individualmente, dirigindo-se a terceiros.

O direito de manifestação traduz-se na possibilidade de os cidadãos se agruparem livremente na via pública para expressarem a sua opinião pública, transmitirem uma mensagem, e mesmo um sentimento de protesto.

Os protestos podem ser feitos através de presença pública, ou de voz, gestos, emblemas, insígnias, bandeiras, cantos, gritos, aclamações e até o silêncio é um meio usado para protestar.

Se a manifestação assumir um carácter violento, deixa de ser considerado pacífico e logo perde a protecção constitucional, mas para que isto ocorra é preciso que a violência brote da maioria ou a globalidade dos respectivos participantes.

Para além das conclusões supra, com este trabalho podemos concluir que, embora a Constituição da República de Moçambique determina que todos os cidadãos têm direito à liberdade de reunião e manifestação nos termos da lei, os cidadãos não exercem livremente este direito..

Em Moçambique nota-se uma ausência de uma estrutura que se possa responsabilizar pela convocação de uma manifestação que tenha todos os cidadãos representados.

As manifestações em Moçambique, só são “autorizadas” mediante o aval da PRM que em última medida pronuncia-se negativamente pela sua realização.

Se no local da realização das manifestações o dispositivo policial for desproporcional ao número de participantes, pode ser considerado coactivo e daí desvirtuar o sentido da missão primordial da Polícia no terreno.

Em Moçambique em termos da actividade policial, encontramos o patrulhamento normal, sem formação na área de alteração da ordem pública, e o escalão imediatamente a seguir é a Força de Intervenção Rápida com deficiente formação em matéria de manutenção da ordem pública. Esta Força sempre actua com cariz militar.

Em Moçambique por tradição uma alteração da ordem pública, na sua maioria, a população usa armas de fogo e a reacção policial tem sido uma reacção militar. O patrulhamento passa imediatamente de um patrulhamento para uma situação praticamente de operações especiais ou uma operação de intervenção militar onde há disparos com armas de fogo e normalmente resultam mortes porque a PRM não tem a cultura do uso de armamento de baixa potencialidade letal.

A simples intervenção policial em Moçambique tem sempre um cariz militar como se efectivamente se tratasse de um acto de guerra. O polícia de patrulha anda fortemente

armado e, depois a seguir, quando o policia de patrulha não consegue resolver o problema, entra a FIR com cariz de operações especiais, não com cariz de manutenção da ordem, a FIR não tem o hábito se sair para o terreno com escudos e matracas, a cultura é de sair do quartel fortemente armado.

A PRM devia optar por um patrulhamento apeado e de auto, de visibilidade e criar, equipas de intervenção rápida que possam com maior mobilidade que possam resolver problemas o mais rapidamente possível, isto nos grandes centros urbanos, e depois ter uma Força de intervenção com uma componente claramente vocacionada para a manutenção da ordem pública.

As equipas de intervenção rápidas deviam pertencer a cada uma das Esquadras ou Comandos Distritais na dependência operacional do Comandante Distrital ou do Comandante de Esquadra e que, actuavam com o conhecimento do Comandante Provincial e equipados com armamento de baixa potencialidade letal ou seja, *shotguns* com munições de borracha, armamento individual, *shotguns* com bagos de borrachas e munições mais letais, escudos e gás lacrimogénio.

A FIR devia ser redefinido em termos operacionais de forma a deixar de fazer tudo e passar a actuar somente em situações e momentos difíceis, porque o uso reiterado desta Força para além de criar um desgaste da mesma, incrementa se um sentimento de medo na população e desencadeia uma reacção por parte dela.

As autoridades policiais não podem interromper qualquer manifestação com fundamento em motivos já conhecidos à data da convocação e que poderiam constituir fundamento de interdição, salvo se se verificar o conhecimento superveniente de factos novos. Logo que tenham notícia da previsão de realização de reunião pública ou manifestação, as autoridades policiais devem tomar todas as medidas necessárias à manutenção da ordem pública e à plena realização, em segurança, do direito de reunião e manifestação consagrado no artigo 51.º da Constituição de Moçambique.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, **Diogo Freitas do**. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. Almedina. 2011.

ANDRADE, **José C. Vieira de**, in *Os Direitos Fundamentais na Constituição da República Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 1983.

BONAVIDES, **Paulo**. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo. . 12.^a edição. Malheiros. 2002.

BORGES, **José Ferreira**, in *Dicionário jurídico-comercial*. 1833.

CAETANO, **Marcello**, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.^a Edição, 5.^a reimpressão, revista e actualizada pelo professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Livraria Almedina, Coimbra, 1994.

CAETANO, **Marcello**, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina. Coimbra, 1990.

CANOTILHO, **Gomes** e MOREIRA, **Vital**, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, 1984.

CANOTILHO, **J.J. Gomes**, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4.^a edição. Almedina.Coimbra. 2003.

CANOTILHO, **J.J. Gomes**, MOREIRA, **Vital**, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

CASTRO, **Catarina Sarmiento E**, *A Questão das Polícias Municipais*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Outubro de 1999.

CAUPERS, **João**, *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora Editora, Lisboa, 2000.

CORREIA, **Sérvulo**, “*Polícia*”, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VI, Lisboa, 1994.

COTINO, **Juan Gabriel**, “*Objectivos básicos de la policía de hoy*”, In MARTÍN/RODRÍGUEZ/ SABATÉ (Org.), *Polícia del Futuro*, Ayuntamiento de l’Hospitalet de Llobregat/Universidad Barcelona/Master en Estudios Policiales, 1997.

ESTORNINHO, **Maria João**, *A fuga para o Direito Privado*, Coimbra, 1996.

Estrutura do Estado e Democracia, Maputo, 2007.

HAURIOU, **Maurice**, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 9.^a Edição, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1919.

HAURIOU, **Maurice**. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 1938,

LIMA, **Marques De**, GERSON, **Francisco**. *Antinomias e Tensões Constitucionais*. Apostila do Mestrado em Direito da UFC. Fortaleza. 2006.

LIMA, **Marques De**, GERSON, **Francisco**. *Notas de Aula da Disciplina Teoria de Direitos Fundamentais do Mestrado em Direito Constitucional da UFC*. Fortaleza. Mimeo. Março. 2006.

LOPES, **Meirelles, Hely** – *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros, 30^a Ed., pág. 118

MIRANDA, **Jorge**, *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. Perspectiva Constitucional*”, Revista da Polícia Portuguesa, n.º 88, Julho/Agosto, 1994.

OLIVEIRA, **José Ferreira De**, *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2000.

OTERO, **Paulo**, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, II, Lisboa, 1995.

RIVEIRO, **Jean**, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1983.

RIVERO, **Jean**, *Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1981.

RODRÍGUEZ, **Joseph A.**, *Cambio social y retos de la policía*, In MARTÍN/RODRÍGUEZ/ SABATÉ (Org.), *Polícia del Futuro*, Ayuntamiento de l’Hospitalet de Llobregat/Universidad Barcelona/Master en Estudios Policiales, 1997.

SOARES, **Rogério**, *Direito Administrativo, policopiado*, Porto, 1980.

SOARES, **Rogério**, *In Direito Público e Sociedade Técnica*, Atlântida Editora, Coimbra, 1969.

SOARES, **Rogério**, *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra, 1955.

TERCINET, **Marcel René**, *La Liberté de Manifestacion en France*, “*Revue der Droit Public et de la Science Politique en France et à l’étranger*”, 1995.

TURPIN, **Dominique**, *La Police Administrative*, DFPN, Clermont-Ferrand, 1996.

VALENTE, **Manuel Monteiro Guedes**, “*Os desafios emergentes de uma polícia de um Estado de Direito e Democrático*” in Lição inaugural, ISCPSI, 2012/2013

VALENTE, **Manuel Monteiro Guedes**, *Teoria Geral do Direito Policial*, 3^a Edição, Almedina, 2012, pág. 219

Legislação Complementar

Lei n.º 17/97, de 01 de Outubro

Decreto – Lei 406/74 de 29 Agosto

Decreto n.º 27/99 de 24 de Maio

Código Penal Português.

Código de Procedimento Administrativo Português

Constituição da República de Moçambique, 2004, Maputo.

Constituição da República Portuguesa, 1976, Lisboa.

Sítios de Internet Consultados.

Administração Pública, in, www.dgap.gov.pt, disponível no dia 18. 02. 2013

www.jornaldigital.com/noticias.php?noticia=35384, disponível em 13. 03. 2013

ANEXOS

ANEXO I – ENTREVISTA CONCEDIDA PELO INTENDENTE PAULO JORGE CALDAS, OFICIAL DA PSP

Conteúdo da entrevista realizada Lisboa – Portugal, em Outubro de 2012, dirigida ao Oficial da PSP, Intendente Paulo Jorge do Espírito Santos Calda. A entrevista destina-se à sustentação do trabalho de mestrado integrado em Ciências Policiais e Segurança Interna, desenvolvido por Rito Alberto Marquele, Aspirante a Oficial de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna de Portugal, com o tema “Manutenção e Reposição da Ordem Pública em Moçambique – Actuação Policial”.

1 - Que tipo de prevenção criminal temos em Moçambique?

R: Tu é Moçambique tens o seguinte, tens o patrulhamento normal, sem formação na área de alteração da ordem pública, sem formação na área de manutenção da ordem pública e o escalão imediatamente a seguir é a Força de Intervenção Rápida. A Força de Intervenção Rápida que, não tem vocação e nunca teve para situações de manutenção da ordem pública, inclusivamente na cooperação que existe com Portugal, foram já fornecidos várias vezes, escudos, matracas para curso de ordem pública e nós não vemos em Moçambique a Força de Intervenção Rápida intervir como equipa da manutenção de ordem ou como nosso Corpo de Intervenção ou um Corpo de Intervenção qualquer espalhado na Europa. O que encontras em Moçambique e, isso é grave e é o que tem que ser acentuado no teu trabalho é o seguinte, tu tens um patrulhamento e a seguir tens uma equipa, tens uma Força, que é uma Força da reserva do Comando Geral, que actua com um cariz militar intenso, ok? Não há aqui uma situação intermédia como dizes e muito bem, ou seja, não convém chamar a esta Força de Intervenção Rápida, Corpo de Intervenção, porque ela não tem vocação para actuar nem em pelotões, em grupos ou em meios grupos como actua o nosso Corpo de Intervenção e porquê? Porque em Moçambique por tradição uma alteração da ordem pública, por regra, a população usa arma de fogo e a reacção tem sido uma reacção militar.

O patrulhamento passa imediatamente de um patrulhamento para uma situação praticamente de operações especiais ou uma operação de intervenção militar onde normalmente resultam mortes e há disparos com armas de fogo, porquê, porque não há utilização por parte da República de Moçambique e da PRM, não há pela parte da PRM a utilização de armas de baixa potencialidade letal, esse é que é o problema, tu não vês

disparos de caçadeira, tu não vês disparos de bagos de borracha, tu não vês o uso de gás lacrimogénio, porquê, porque a Força de Intervenção Rápida não está vocacionada para isso.

Aquilo que se chama de Equipa de Intervenção Rápida, era de facto, atendendo a grande área que o país tem, a dispersão de meios por parte da PRM, era de certeza absoluta uma mais valia para a PRM, ter pequenos grupos de actuação que pudessem intervir em situações de criminalidade não muito violenta e nas situações de manutenção da ordem pública agora, o problema ali é o problema de fraca distribuição e o problema cultural, a própria Polícia tem a cultura de intervir com cariz militar e não com o cariz policial.

2 - Mas a questão da cultura da população que, em caso das manifestações que culminem com alteração da ordem pública opte por usar armas de fogo. Isso condiciona a actuação da Polícia?

R: É verdade que isso condiciona e é verdade que faça com que a Polícia também use armas de fogo. Agora, há ali uma situação que, é preciso nós verificarmos com muito cuidado. O polícia normal anda armado com *AKMs*, são espingardas metralhadoras, o que acho que era bastante mais útil, era o uso das pistolas, nós sabemos que anda lá *Makarrovs* que nunca mais acabam, há lá pistolas indonésias que nunca mais acabam, não é por falta de armamento e não é por falta de munições. Agora, nós sabemos o que condiciona o uso da arma, o problema é que o policia pode levar a arma para casa e depois aluga a pistola, cede a pedidos, vendas, etc, então é preferível usar diariamente o armamento mais pesado e que o comandante facilmente possa controlar, só que, isso na rua causa enorme sentimento de insegurança. Os policia que andam na rua usam *AKMs* mostrando um cariz de intervenção militar.

O que é preciso aqui passar neste momento é, uma nova fase com patrulhamento apeado e de auto, de visibilidade e haver de facto, equipas de intervenção rápida, equipas de intervenção que possam com mobilidade e que já reúnam um determinado número de elementos que possam resolver problemas o mais rapidamente possível, isto nos grandes centros urbanos, e depois teres uma Força de intervenção com uma componente claramente vocacionada para a manutenção da ordem e não como acontece até agora que são únicas e exclusivamente vocacionadas para operações especiais ou, no limite, fazem tudo porque quando há cursos de ordem pública e de operações especiais, sempre as pessoas são as mesmas.

3 - Falar da visibilidade, em alguns casos a própria FIR tem tido missões desta natureza aos olhos do Comando Geral, mas achamos que esta visibilidade é excessiva, porquê?

R: Este é o argumento da própria autoridade porque, repara, há sempre um excesso desse o início, a simples intervenção policial em Moçambique tem sempre um cariz militar como se efectivamente se tratasse de um acto de guerra. O polícia de patrulha anda fortemente armado e, depois a seguir, quando o polícia de patrulha não consegue resolver o problema, entra a FIR com cariz de operações especiais, não com cariz de manutenção da ordem, tu não vês a FIR a sair com escudos e matracas, eles não sabem, por muita formação que a gente os dê, a cultura não é de sair do quartel com escudos, a cultura é sair fortemente armado.

4 - Então, dentro da própria FIR, seria ideal que se dividisse os grupos para haver grupo formado em intervenções especiais e grupo de manutenção da ordem pública?

R: Exatamente

5 - Voltando a questão das equipas de intervenção rápida, na sua opinião de que estrutura deviam depender?

R: Dos Comandos Provinciais claramente.

6 - Deviam ser da reserva exclusiva do Comandante Provincial ou devia existir uma outra estrutura responsável?

R: Não. Deviam pertencer a cada uma das Esquadras ou Comandos Distritais na dependência operacional do Comandante Distrital ou do Comandante de Esquadra e que, actuavam com o conhecimento do Comandante Provincial.

7 - Voltando à questão da ostensividade dos policiaes em Moçambique, na sua opinião, que tipo de equipamento estas equipas deviam usar?

R: Tal como em Portugal, baixa potencialidade letal ou seja, *shotguns* com munições de borracha, armamento individual, cada polícia tem o seu armamento individual e para além do armamento individual, *shotguns* com bagos de borrachas e munições mais letais, escudos e gás lacrimogénio.

8 - Em termos de formação, estas equipas deviam ter uma formação similar a da FIR?

R: Deve se a mesma num primeiro momento que é preciso rentabilizar a formação.

9 - Voltando a questão cultural da população que até certo ponto condiciona a actividade da Polícia, não acha que para o caso de Moçambique, a Polícia devia continuar com a sua filosofia do trabalho ostensivo para não perder a imagem já construída?

R: Qualquer Polícia tem que ter uma componente musculada e é verdade que a PRM deve manter essa componente musculada, onde? na FIR, ninguém tem dúvidas disso, na componente de operações especiais, e na componente de intervenção para manutenção da ordem pública. Mas esta é uma força de reserva e que, só actua em ultima razão.

O problema em Moçambique é que não há patamares intermédios de actuação. O simples patrulheiro já por si ostenta armamento pesado e as vezes dá uns tiros, A FIR quando chega é para matar. Portanto, há que se criar aqui um patamar intermédio e baixar o nível de intervenção armada do patrulheiro e diminuir a intervenção da FIR no sentido de não ir a todas as situações mas apenas onde as equipas de intervenção rápida não são capazes de funcionar mas, sempre numa óptica de ordem pública e não na óptica de operações especiais porque a componente de operações especiais da FIR só deve entrar depois da componente de ordem pública não resolver o problema.

10 - Pode se dizer que a actuação da FIR em Moçambique por si incrementa o sentimento de insegurança?

R: Deve ser redefinido em termos operacionais o quê que a FIR faz e não é a FIR fazer tudo. A FIR é uma Força de reserva, só actua em momento difícil mas sabemos que por falta de meios e mais alguma coisa, a FIR faz até o patrulhamento. Não se pode dizer que incrementa o sentimento de insegurança mas sim o medo que, no lugar de incrementar a insegurança, leva à reacção por parte da população. Sabemos que a FIR tem feito actuações que violam claramente os direitos humanos. Isso pode ser visto em vários relatórios internacionais.