

## **Limites aos direitos de reunião e manifestação**

1. A tranquilidade e a paz social reconduzem-se em importante medida ao exercício pacífico dos direitos e liberdades, não faltando mesmo quem, essencialmente, reconduza a “ordem pública” a dois vetores: por um lado à tutela dos elementos especificamente conexos com a dignidade humana; por outro, aos fatores envolvidos na normalidade da convivência social e na funcionalidade das instituições públicas e privadas.

Tendo em vista garantir a segurança da comunidade, todos os ordenamentos jurídicos contemplam a possibilidade de restringir os direitos fundamentais eventualmente conflitantes com tal desiderato, através de uma adequada utilização do aparelho preventivo e repressivo que os Estados têm ao seu dispor.

Todavia, como se sabe, o Estado está obrigado a conciliar a defesa da segurança e tranquilidade pública com toda uma série de princípios de cariz garantístico, os quais visam não só salvaguardar os direitos fundamentais, mas também conformar a ordenação das relações sociais em função de determinados valores jurídico-constitucionais, ou seja, em função de uma ideia de sociedade assente na *dignidade da pessoa humana* e na *liberdade individual*.

Só assim preservaremos o núcleo essencial da matriz democrática da nossa forma de viver e de conviver uns com os outros, que é indissociável da exigência ético-política inerente ao Estado de direito.

Na verdade, se o Estado de Direito deve ser basicamente entendido como uma arquitetura institucional adequada a garantir determinados valores, então, antes do mais, é fundamental salvaguardar os equilíbrios que lhe estão subjacentes.

Vale por dizer que a lógica de atuação de um Estado de Direito Democrático – por definição, fundado na Constituição e na Lei – não pode deixar de se pautar pela permanente busca do equilíbrio de valores tradicionalmente expresso no binómio *segurança/liberdade*, ou seja, numa perspetiva mais concreta, pelo constante apelo a critérios de proibição do excesso, que constituem o núcleo mais central dos requisitos materialmente exigidos às restrições dos direitos fundamentais.

O princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade *lato sensu*, enquanto pauta informadora e conformadora de toda a atividade policial, desdobra-se nos subprincípios da (i) adequação, da (ii) necessidade (ou exigibilidade) e da (iii) proporcionalidade em sentido restrito (ou da razoabilidade), em termos de todos conhecidos e que se encontram consagrados no nosso sistema jurídico (cfr., entre outros, arts. 18.º, n.º 2, e 272.º, n.ºs 2 e 3, da CRP, e Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de Novembro, que regula o recurso a armas de fogo em ação policial).

2. Em linha com o art. 11º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra o direito de reunião e de manifestação.

Decorre do art. 45º, da CRP, que todos os cidadãos têm o direito de se reunir e manifestar, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização.

No entanto, para além dos casos de estado de sítio e de emergência, o exercício deste direito é suscetível de ser limitado, nomeadamente para defesa da ordem pública, do direito ao repouso, da livre circulação das pessoas ou de outros interesses juridicamente relevantes.

Por outro lado, o exercício deste direito encontra-se sujeito a condicionamentos de natureza administrativa, como é o caso da obrigatória autorização de provas desportivas, festejos e divertimentos públicos, ou da prévia comunicação das manifestações às autoridades competentes por parte dos seus promotores, tendo em vista adotar as medidas necessárias para que decorram sem incidentes, como, por exemplo, regularizar o trânsito, prevenir contramanifestações e garantir a própria segurança da reunião ou manifestação.

É discutível se as autoridades podem ordenar a dispersão ou fazer dispersar uma manifestação (ou reunião) não previamente comunicada às autoridades, estando esta a decorrer pacificamente.

Tendo em conta a razão de ser da participação prévia, tais medidas de polícia parecem ser ilegítimas em tal hipótese, à luz dos imperativos de proporcionalidade que regem esta matéria.

Faltando a autorização, nos casos em que tal é obrigatório, ou deixando a reunião ou manifestação de ser pacífica, a sua eventual dispersão, por parte das forças de segurança, deverá sempre fazer-se com observância dos mesmos critérios.<sup>1</sup>

3. Nos anos de 2002 a 2004, tive o privilégio de exercer funções como Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública (PSP). Aliás, pela primeira vez na história da instituição, o seu dirigente máximo foi um civil.

Para além inúmeras manifestações dos mais diversos tipos, nomeadamente de cariz político e sindical, nesse período tiveram lugar em Portugal importantes eventos, com significativas concentrações de pessoas, nomeadamente a fase final do Campeonato Europeu de Futebol (Euro 2004), entre 12 de Junho e 4 de Julho, portanto numa época do ano coincidente com grande fluxo turístico, tendo afluído ao país quase um milhão de pessoas, em grande parte estrangeiros, com uma permanência média estimada em 4 dias.

A reduzida dimensão do território Continental, associada à moderna rede viária e ferroviária, determinou que o alojamento dos adeptos não tenha coincidido inteiramente com os locais onde jogaram as respetivas seleções, o que implicou elevadas movimentações de adeptos.

Face à grande mediatização do evento, um dos maiores a nível mundial, era de admitir a ocorrência de manifestações ou outras formas de protesto, com motivações políticas ou sociais, tanto de índole interna como internacional.

Também era previsível que alguns grupos de adeptos adotassem atitudes menos pacíficas ou mesmo violentas, não só no interior e imediações dos complexos desportivos, como nos circuitos e terminais de transporte e nas zonas de diversão e de concentração dos mesmos.

Para além de um grande esforço de organização, foi mais um momento que exigiu aprofundada reflexão, no campo da prevenção e controlo das perturbações à ordem pública tipicamente associadas ao exercício dos direitos de reunião e de manifestação.

Permitam-me, pois, que prossiga a minha intervenção à luz das experiências então vividas.

4. Com base no quadro de referências inicialmente descrito, definimos na PSP uma filosofia de atuação policial, tendencialmente válida para qualquer cenário de forte mobilização de pessoas, com o que, no caso específico do Euro 2004, se evitou qualquer incidente digno de nota, circunstância que muito nos apraz assinalar.

---

<sup>1</sup> Cfr. sobre esta problemática, J. J. Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 3.ª edição, pp. 253 – 254, e Jorge Miranda – Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 2005, pp. 465 – 466.

Essa filosofia de atuação assentava na conjugação dos seguintes fatores:

- Atitude preventiva e proactiva, consubstanciada numa abordagem das pessoas amistosa e conciliadora, consentânea e potenciada pelo ambiente dos eventos à partida festivos e pacíficos, embora firme e musculada sempre que necessário.
- Divulgação - através dos meios de comunicação social e de folhetos informativos - de existência de meios policiais adequados para, sempre que necessário, intervir energicamente no domínio da ordem pública e da intenção de assim proceder sempre que sejam adotados comportamentos violentos ou sejam violados os níveis de tolerância estabelecidos.
- Permanente vigilância e atitude preventiva, monitorizando e antecipando as deslocações e comportamentos das pessoas.
- Dissuasão de comportamentos proibidos, através da proximidade policial.
- Forte visibilidade policial, que permita fornecer informação às pessoas, satisfazer solicitações, resolver pequenos conflitos e, por outro lado, transmitir informação à hierarquia policial.
- Equilíbrio na exibição de meios e equipamentos reativos de ordem pública, a graduar em função de critérios de necessidade.
- Elevada mobilidade, capaz de permitir a rápida deslocação de meios reativos.
- Sempre que necessário, elevada capacidade de reação e intervenção.
- Graduação dos meios e níveis de reação ou intervenção, de acordo com a análise inicial e a posterior evolução do incidente.
- Forte componente policial não uniformizada, que assegure presença constante, informação em tempo real e capacidade de intervenção com baixa visibilidade, particularmente em situações que exijam intervenções seletivas ou focalizadas.
- Complementarmente, contemplando a possibilidade de terem lugar perturbações da ordem pública graves ou muito graves, foram configuradas três situações-tipo, também elas enformadas por preocupações de proporcionalidade e razoabilidade:
  - Primeira: alteração ou potencial alteração da ordem pública envolvendo incidentes agressivos com poucos intervenientes, embora com alta probabilidade de recurso a meios enérgicos, a solucionar mediante intervenção tática efetuada por equipas especializadas formadas por número limitado de elementos.
  - Segunda: situação idêntica à descrita, embora com elevado número de intervenientes, solucionável mediante intervenção tática protagonizada pelo "*Corpo de Intervenção*", que é uma unidade policial altamente especializada na reposição da ordem pública.
  - No limite, incidentes tático-policiais, que exigem o recurso a meios extraordinários, como é o caso de ações terroristas, atentados, explosões ou tomada de reféns, os quais implicam a ação coordenada do dispositivo policial regular com as unidades policiais especiais, ou seja, para além do já referido "*Corpo de Intervenção*", o "*Grupo de Operações Especiais*", o "*Grupo de Inativação de Engenhos Explosivos*" e o "*Corpo de Segurança Pessoal*".

5. Por outro lado, concretizando a disciplina jurídica constante da lei, por forma a facilitar, uniformizar e disciplinar a sua aplicação às situações da vida real, foi elaborado um regulamento sobre os limites ao uso de meios coercivos, que compreende, entre outros, os seguintes aspetos:

- Definição dos graus de ameaça e dos níveis de força a utilizar em cada um deles, estipulando-se que, em princípio, a implementação de um nível de força superior apenas deve ocorrer após a aplicação de um inferior que se tenha revelado ineficaz, e, por exemplo, que o uso de meios susceptíveis de afetar a vida ou a integridade física de menores, mulheres grávidas, idosos e deficientes tem carácter absolutamente excepcional, só sendo admissível no caso de perigo para a vida ou integridade física de outras pessoas.

- Classificação das zonas do corpo humano em três áreas (verdes, amarelas e vermelhas), em função da sua fisiologia e localização dos órgãos vitais.

- Classificação dos meios coercivos, em função da sua potencialidade letal, com regulação exaustiva do uso dos diferentes meios, em especial no domínio das armas de fogo.

6. Posto isto, é tempo de terminar.

Mas gostaria ainda de referir que em matéria de equilíbrios por vezes tão frágeis, tudo se reconduz a uma questão de atitude, valores e cultura democrática.

No fundo, o decisivo é que estejamos armados de uma consciência crítica que nos permita reconhecer eventuais beliscaduras nos princípios e, quando tal ocorra, implementar as necessárias medidas corretivas, num esforço de permanente aperfeiçoamento e procura de equilíbrios nunca totalmente alcançados.

Muito obrigado.

*Mário Belo Morgado*