

DA POLÍCIA DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (PARECER¹)

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE
*Director do Centro de Investigação e Professor do Instituto
Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
Professor Convidado da Universidade Autónoma de Lisboa*

Resumo: *Este parecer defende que, face à Constituição da República de Moçambique (CRM) em vigor e face à evolução ideológica e orgânica da Polícia da República de Moçambique, a criação de uma Polícia Judiciária autónoma da PRM e sob a tutela do Ministério da Justiça viola os princípios da unidade de organização (ramificada) da polícia e do comando único, consagrados no art. 255.º da CRM.*

Palavras chave: *polícia; polícia judiciária; unidade de comando; unidade orgânica*

Abstract: *This legal opinion defends that, considering the Constitution of the Republic of Mozambique (CRM), as well as the ideological and organic evolution of the Police in the Republic of Mozambique, the creation of an autonomous body of Judicial*

1 Parecer pedido e entregue ao Coordenador do Projecto “Apoio ao Cidadão no Acesso à Justiça”, da União Europeia/Programa das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento (PNUD) supervisionado pelo Ministério da Justiça da República de Moçambique, em 10 de Março de 2006.

Police under the Ministry of Justice, represents a clear violation of the principles of unified police organisation (branched) and of single command, under article 255th of the CRM.

Keywords: *police; judicial police; single command; unified police organisation*

I

Enquadramento geral do pedido

§1.º A Polícia da República de Moçambique, doravante PRM, segue o *modelo nacional*², em que os agentes de polícia dispõem de uma competência territorial dentro das fronteiras do Estado, competência material centrada na unidade de corpo tendo em conta as direcções de polícia de ordem e segurança pública, de investigação criminal, de pessoal e formação, de logística e finanças, sem que se olvide a polícia com competência em matéria de fronteira, em matéria de protecção marítima, lacustre e fluvial e em matéria de protecção de altas individualidades, cuja representação e comando se centra em uma só pessoa – Comandante Geral.

Coloca-se a questão de saber se, face aos princípios iminentes e subjacentes e aos preceitos da Constituição da República de Moçambique, é admissível que seja criada uma polícia com competências de investigação criminal autónoma da PRM e na dependência do Ministério da Justiça, *i. e.*, se a Constituição admite a separação da polícia de competência material e funcional judiciária³ da estrutura da PRM e da actual tutela política.

2 Quanto ao modelo nacional GOMES, PAULO VALENTE, “Modelos de Policiamento”, in *Infância e Juventude*, Outubro-Dezembro, 2001, 4, p. 38.

3 Quanto à polícia na vertente judiciária CANOTILHO, GOMES e MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição,

II

Evolução Jurídico-Política da Polícia da República de Moçambique no Quadro Evolutivo das Polícias

§2.º A PRM sofreu uma evolução desde 1979 até aos nossos dias, sendo que a evolução esteve sempre ligada à evolução política, jurídico-constitucional e jurídico-ordinária da República de Moçambique. Evolução que não pode ser olvidada neste estudo, sob pena de existir uma derrapagem entre a vontade constitucional e política – e do povo – e a solução a encontrar.

Do modelo emergente do DL n.º 54/79, de 17 de Maio, não obstante a função de polícia – ordem, segurança e tranquilidade pública, administrativa e judiciária – entroncar-se em ramos independentes e, conseqüentemente, comandados por comandantes distintos, os ramos ou corpos de polícia encontravam-se sob a tutela do Ministro do Interior, que consubstanciava o papel de “verdadeiro Comandante-Geral da Polícia”. Acresce referir que o Decreto n.º 25/75, de 18 de Outubro, já tinha feito a integração da Polícia de Investigação Criminal no Ministério do Interior, demonstrando o legislador a plena intenção de concentrar as polícias em um só ministério⁴.

Não olvidamos que a polícia de Moçambique herdou, até 1979, o modelo orgânico e estrutural português e que, desde o início, como denota o DL n.º 75/75, de 17 de Maio, procurou criar uma estrutura orgânica, funcional e material da polícia com

Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp. 954-955, e VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Teoria Geral do Direito Policial* – Tomo I, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 20-21 e 98 e ss. e *O Regime Jurídico da Investigação Criminal Comentado e Anotado*, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006.

4 A intenção de concentrar as polícias em um só ministério reforçou-se com integração da Polícia Aduaneira no Ministério do Interior por força da Portaria n.º 7/76, de Janeiro.

uma identidade jurídico-política própria e única, tendo em conta o princípio da unidade jurídica.

Não obstante as polícias estarem sob o mesmo ministério, *i. e.*, existir uma unidade formal, foram sempre apontados dois inconvenientes: a multiplicidade de polícias com comandos diferenciados, com funções materiais – trânsito e transportes e comunicações, investigação criminal, protecção – que se entroncam na natureza geral de polícia; a multiplicidade não só desnorteia a coordenação, como também dificulta a racionalização dos meios humanos e materiais. Neste modelo, próximo do modelo português, não se verificava a unidade material e funcional, objectivo que se procurou alcançar com a criação do Chefe de Estado-Maior da PRM com a função de articular as polícias e responder perante o Ministro do Interior.

O modelo português segue o modelo napoleónico quanto à polícia de ordem, segurança e tranquilidade pública e polícia administrativa – duas polícias diferenciadas pela competência territorial [a Polícia de Segurança Pública para as zonas citadinas do país, com natureza de serviço público civil e tutela ministerial única (Ministério da Administração Interna), e a Guarda Nacional Republicana para as zonas não citadinas do país, com natureza de serviço público militarizada e dupla tutela (Ministério da Administração Interna e Ministério da Defesa)], cujo centro de decisão se encontra localizado na capital⁵. Contudo, a tipologia constitucional de polícia não se esgota nas vertentes de ordem, segurança e tranquilidade públicas e administrativa, pois engloba ainda a vertente de polícia judiciária que é materialmente assumida pelas polícias que têm competência para promover a função

5 Cfr. GOMES, PAULO VALENTE, “Modelos de Policiamento”, in *Infância e Juventude*, 2001.04, pp. 38-39.

de prevenção criminal em sentido estrito, *i. e.*, que de acordo com a lei processual penal do país e as próprias leis orgânicas e de funcionamento lhe conferem estatuto de órgão de polícia criminal, o que tem gerado um inúmero leque de órgãos de polícia criminal com funções de prevenção e investigação criminal sobre matérias diferenciadas e matérias concorrentes. A PSP e a GNR são polícia no sentido total do art. 272.º da CRP, sendo que a Polícia Judiciária (PJ), corpo civil e sob a tutela do Ministro da Justiça, é polícia em sentido judiciário, mas quanto ao sentido de polícia de ordem, segurança e tranquilidade públicas e administrativa já se afigura de difícil enquadramento, podendo exercer esse sentido não em termos de natureza originária, mas subsidiária. A multiplicidade aumenta face à proliferação de polícias administrativas, com especial incidência na área do direito administrativo preventivo e sancionatório (contra-ordenações), com funções originárias e subsidiárias de órgãos de polícia criminal, tendo em conta as competências e atribuições de fiscalização e controlo, e sob a tutela de ministérios como o da Economia, o das Finanças, o da Cultura, o da Segurança Social e do Trabalho. Há uma multiplicidade de polícias, com uma multiplicidade de tutelas ministeriais e com uma multiplicidade de dirigentes, gerando uma dificuldade enorme de coordenação e de cooperação no que concerne à realização de atribuições e competências próximas e idênticas e um desperdício de meios humanos, materiais e financeiros.

O modelo protagonizado pela Lei n.º 19/92, de 31 de Dezembro, que cria a Polícia da República de Moçambique, «como organismo público e força paramilitar», cuja concreção estatutária se verifica com o Decreto n.º 22/93, de 16 de Setembro, que aprovou o Estatuto Orgânico da PRM, que pode ser designado por modelo

de ramificação, promoveu uma diminuição orgânica e formal de polícias, concentrando as *atribuições de polícia preventiva* na Direcção de Protecção – protecção de pessoas e bens, trânsito, transportes e comunicações, assim como as situações de ordem pública que exigissem uma intervenção rápida das polícias, *i. e.*, actividades atinentes à polícia na vertente de ordem e tranquilidade públicas e na vertente administrativa –, cuja organização se reparte por departamentos, e as *atribuições próprias da polícia em sentido judiciário* – quer preventivas quer repressivas – na Direcção de Investigação Criminal. O modelo de 1993 unifica a PRM sob um comando único, cuja prossecução das atribuições se processa pelas direcções de protecção e de investigação criminal, apoiadas pela direcção de administração, que se subdividiu em direcção de administração e logística e direcção de pessoal.

O legislador procurou, desde cedo, unificar formal e materialmente as atribuições e competências adstritas à polícia em uma só polícia, designando-a em 1993 como Polícia da República de Moçambique, sob o princípio da *unidade jurídica*, o princípio da *racionalização de recursos humanos e materiais e meios financeiros*, o que permite a concreção dos princípios de *comando único* e da *responsabilização política e judicial* (administrativa e criminal). Orgânica e estrutura estas que se mantiveram com o Decreto n.º 29/99, de 24 de Maio.

Façamos um périplo sobre a concepção de polícia no quadro jurídico moderno para melhor acedermos à ideia central de polícia prevista na Constituição da República de Moçambique de 2004, tendo em conta os princípios mencionados.

§3.º Polícia, que significara a “expressão «administração pública»: era, então, toda a acção do Príncipe dirigida a promover

o bem-estar e comodidade dos vassalos”⁶, expressando posteriormente a “actividade extensa, e por muitos títulos benemérita, em diversos domínios relativos ao progresso moral, económico e cultural da Nação”⁷ através de meios arbitrários e, com a Revolução francesa, deixara de constituir ou ser suporte de um Estado de polícia e autoritário para ser elemento integrante de um Estado subordinado ao direito ou mundo jurídico, é ou deve ser, hoje, um garante da liberdade do cidadão face às ofensas ilícitas concretizadas e produzidas quer por outrem quer pelo próprio Estado⁸.

O objecto, a finalidade e a função da polícia fora normativizada no Código dos Delitos e das Penas, promulgado a 3 do Brumário do ano IV, em França, que determinava que a polícia é «instituída para manter a **ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual**. O seu carácter principal é a **vigilância**. A **sociedade** considerada em massa é o seu **objecto**»⁹. Mas, a polícia historicamente¹⁰ manteve sempre – por estar presente nos fenómenos em evolução e estar em constante contacto com a sociedade que é multifacetada – uma liberdade de acção que lhe permitiu decidir pela oportunidade de intervenção¹¹.

6 CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 7.^a Reimpressão da 10.^a Edição, 2004, Vol. II, p. 1145.

7 *Idem*, pp. 1146-1147.

8 Quanto a este assunto e os que se seguem VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Teoria Geral do Direito Policial* – Tomo I, pp. 14-21.

9 Texto retirado de CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, p. 1148. Negrito nosso.

10 Quanto à evolução histórica da Polícia em Portugal, BARRETO, MASCARENHAS, *História da Polícia em Portugal*, Braga Editora, 1979.

11 Neste sentido CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, p. 1148. Acresce que, hoje, não podemos defender uma actividade discricionária da polícia – que mantém a discricionariedade só e exclusiva-

JUSTINO DE FREITAS¹² considerava a polícia como a “parte da administração que tem por objecto a manutenção da ordem pública e a segurança individual”, sendo que podia ser vista como polícia *política, administrativa* – “a que consiste em impedir as infracções das leis e na sustentação da ordem pública em cada lugar, bem como em toda a parte do reino” – e *judiciária*. A polícia, para SOUSA DUARTE¹³, devia ser entendida como o “cuidado incessante da autoridade e seus agentes pela execução fiel das leis, da propriedade e da tranquilidade de todos os cidadãos”, sendo como um pára-raios que afasta os perigos dos governos e do povo, garantindo-lhes a “pública segurança por modo insensível e permanente”.

FRANZ von LISZT, ao analisar as infracções contra as diversas polícias – da imprensa, sanitária, dos costumes, industrial, da viação (linhas férreas) e de navegação – falamos da *polícia de segurança* que tem por missão evitar “as violações daquelas disposições que são tomadas para o fim de se proteger a vida, o património e de um modo geral a ordem pública”¹⁴.

mente quanto aos meios materiais [p. e., se utiliza motociclos ou viaturas para patrulhar ou se em vez de patrulhar uma Rua com um patrulha com dois elementos ou se, na realização de um mandado de busca domiciliária, a polícia decide entrar pela janela em vez de entrar pela porta] e nunca no quadro normativo – que se deve reger pelos vértices da oportunidade.

- 12 FREITAS JUSTINO A. DE, *Instituições de Direito Administrativo Português*, 2.^a Edição, 1861, p. 192. Citado por MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 1148-1149.
- 13 DUARTE, I. SOUSA, *Código de Polícia Municipal e Administração*, 1881. Citado por MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, p. 1148.
- 14 LISZT, FRANZ von, *Tratado de Direito Penal*, (tradução de JOSÉ HIGINO DUARTE PEREIRA), Russell, Campinas/SP, 2003, Tomo II, p. 427.

O mote comum na concepção de polícia era a *manutenção da ordem e segurança públicas* – entendida como situação essencial à vivência normal dos cidadãos – e *defesa e garantia de direitos* individuais como a propriedade.

No tempo moderno, as concepções jurídicas (de polícia), no ensinamento de MARCELLO CAETANO¹⁵, cingem-se aos destinatários dos preceitos legais – se normativos, estávamos perante *agentes administrativos*, se reguladores de condutas individuais, os órgãos e serviços do Estado apresentam-se como *garantes* – da eficácia do direito, a sanção da violação à contra-ordenação – e como *instrumento* – receber a denúncia de um crime, ajudar a vítima a dirigir-se ao hospital ou ao Instituto de Medicina Legal.

§4.º A polícia é, assim e como ensina MARCELLO CAETANO, o “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”¹⁶. O saudoso professor fala-nos, essencialmente, de polícia na vertente administrativa e de ordem e tranquilidade

15 CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, p. 1149.

16 *Idem*, p. 1150. Consideramos que **polícia em sentido lato** é a 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 quer por vigilância quer por 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. VALENTE, M. M. GUEDES, *Teoria Geral...* – Tomo I, p. 48.

públicas, sem que se olvide a polícia na vertente judiciária quando defende a não produção, a não ampliação ou a não generalização dos danos sociais por meio da investigação criminal.

Poder-se-á afirmar que deste conceito se excluem as decisões judiciais, pois a **razão de ser da polícia**, como ilustra FIGUEIREDO DIAS, é a “**manutenção da ordem e a preservação da segurança e da tranquilidade pública**”¹⁷, sendo que **no quadro judiciário** – prevenção (e repressão) criminal – **a polícia**, mesmo a PJ, é **actividade auxiliar da administração da justiça** – *i. e.*, *ab initio ad finem* do processo crime, **aquela é órgão de coadjuvação da AJ** – apesar da sua autonomia e organização hierárquica próprias.

§5.º Acresce referir que a semântica de polícia, na esteira de MARCELLO CAETANO¹⁸, encerra em si mesma o exercício de *poder*¹⁹ – material – que limita a conduta humana e que se garante por estar dotado de *coacção*, que se manifesta na *intervenção sobre o exercício de actividades individuais* – pois, o ordenamento prescreve normas de conduta para os cidadãos que, a cada momento, são tentados a violar e a provocar danos sociais –, que são *susceptíveis de fazer perigar interesses gerais* ou colectivos – só a violação das normas, cujos danos individuais e supra-individuais se projectam na vida da comunidade, devem ser evitados pela polícia –, cujo fim se embrenha na *prevenção dos danos sociais* –

17 DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, *Direito Processual Penal*, (Colecção Clássicos Jurídicos), Reimpressão da 1.ª Edição de 1974, Coimbra Editora, 2004, pp. 397-400. Negrito nosso.

18 CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 11450-1153.

19 Neste sentido e sobre a polícia e poder de polícia, LUCIANO, JÚLIO CÉSAR, “Estudo de Carácter Geral”, in *Estudos de Direito de Polícia*, (Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, regido por JORGE MIRANDA), AAFDL, 2003, pp. 18-29.

por acção de cautela, de vigilância. Se há perigo de constituição de dano, a polícia deve evitá-lo, restringi-lo – e, caso se verifique o dano, ter-se-á de *investigar* para que a Autoridade Judiciária possa desenvolver ou mandar realizar as diligências capazes de descobrir a verdade, realizar a justiça no respeito dos direitos fundamentais, para que se possa alcançar a paz jurídica e para que não se gere o sentimento de impunidade – *danos* esses que devem merecer *tutela jurídica* e não estar à disposição da discricionariedade.

Pode-se afirmar que é esta a concepção de polícia que os ordenamentos jurídicos modernos encerram: *p. e.*, o art. 272.º da Constituição Portuguesa constrói uma tipologia de polícia assente nas três vertentes – ordem e tranquilidade públicas, administrativa e judiciária –, cuja prossecução das atribuições e competências se desenvolvem sob a estreita malha das medidas de polícia, sob o caudal dos princípios da legalidade, da igualdade, da imparcialidade, da proibição do excesso ou da proporcionalidade *lato sensu* – adequação, necessidade ou exigibilidade e proporcionalidade *stricto sensu* –, da subsidiariedade, da justiça, da boa fé, da prossecução do interesse público e dos interesses particulares, da liberdade, do respeito da dignidade da pessoa humana, da lealdade, democrático, da cooperação vertical e horizontal, e da concordância prática, e, ainda, através da prevenção criminal na dupla função de vigilância e de prevenção criminal *stricto sensu*.

§6.º Refira-se, também, que as polícias modernas revestem (e devem revestir) o manto de força de segurança. Em Portugal, *p. e.*, o comando constitucional – n.º 4 do art. 272.º da CRP – concebe como força de segurança as polícias que caibam na concepção constitucional de polícia do art. 272.º – aquelas que possam ser enquadradas como de ordem ou tranquilidade pública, administrativa e judiciária (a nível nacional), com função de garantia “da ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas

e bens e da prevenção criminal”²⁰, subjugadas ao *princípio da territorialidade*²¹ – que é delimitador da força policial ser ou não força de segurança, *i. e.*, não é por se apelidar de polícia ou por deter competências materiais de polícia que se pode afirmar que esta ou aquela «polícia» é uma força de segurança – e ao *princípio da reserva de lei* – art. 165.º, al. u) da CRP²² – da qual deve constar a caracterização normativa de *força de segurança* – *p. e.*, n.º 1 do art. 1.º da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, que aprova a Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública (LOFPSP)²³.

De relevante é a consagração constitucional – n.º 4 do art. 272.º da CRP – do princípio da *unidade de organização das forças de segurança* para todo o território nacional, o que implica, como assim estatui a CRP, que só os órgãos de soberania – AR e Governo até 1997 e a AR após a Revisão Constitucional de 1997

20 CANOTILHO, GOMES e MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição, Coimbra Editora, 1993, p. 957.

21 Quanto a este assunto CANOTILHO, GOMES e MOREIRA, VITAL, *Constituição da República...*, p. 958. Quanto à ideia de território como condição da existência do Estado e a sua unidade, MIRANDA, JORGE, *Manual de Direito Constitucional* – Tomo III, Coimbra Editora, Limitada, 1983, pp. 180-190.

22 Acresce referir que a *reserva absoluta de lei* para a definição do «regime das forças de segurança» só se concretizou com a 4.ª Revisão Constitucional, operada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro. Quanto ao princípio da reserva de lei MIRANDA, JORGE, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, pp. 284.

23 Como o diploma da Guarda Nacional Republicana é anterior à Revisão Constitucional de 1997, o diploma que define o regime da mesma é um decreto-lei do Governo que tinha competência nos termos da al. a) do n.º 1 do art. 201.º da CRP, uma vez que aquele regime não era, à data, da competência nem absoluta nem relativa da Assembleia da República.

– podem criar, definir as tarefas e a direcção orgânica das forças de segurança²⁴.

A PRM, com a Constituição da República de Moçambique de 2004, não só ganhou e reforçou o espaço constitucional – artigos 254.º e 255.º da CRM –, como a forma, a orgânica e a materialidade da PRM se vincou e, ainda, se realçou a subordinação aos princípios gerais do regime jurídico-constitucional consagrado pela CRM – sendo de destacar o princípio da unidade nacional (ou territorial)²⁵, o princípio da reserva de lei, o princípio da unidade jurídica, o princípio da legalidade e da constitucionalidade, o princípio da racionalização de recursos, de comando único e da responsabilização política e judicial. Ora vejamos.

§7.º Sendo a Polícia orgânica e institucionalmente o “conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia”²⁶, ou como afirma SÉRVULO CORREIA, “todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade de polícia”²⁷, *i. e.*, o conjunto de órgãos e serviços que têm como função a tarefa fundamental do Estado de promover, defender e garantir a ordem

24 CANOTILHO, GOMES e MOREIRA, VITAL, *Constituição da República...*, 3.ª Edição, p. 957.

25 Que se apresenta como objectivo fundamental do Estado moçambicano – cfr. al. b) do art. 11.º da CRM.

26 CASTRO, CATARINA SARMENTO E, *A Questão das Polícias Municipais*, Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico Políticas – FDUC –, 1999, p. 293. Quanto a este assunto CLEMENTE, PEDRO, *Da Polícia de Ordem Pública*, Edição do Governo Civil de Lisboa, Lisboa, 1998, pp. 31 e ss. e RAPOSO, JOÃO, *Lições de Direito Policial*, (policopiadas), ISCP SI, 2004.

27 CORREIA, SÉRVULO, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI, Lisboa, 1994, p. 393. Quanto a este assunto CLEMENTE, PEDRO, *Da Polícia...*, p. 42 e RAPOSO, JOÃO, *Lições...*, policopiadas.

e a tranquilidade pública, a segurança de pessoas e bens, «o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos» – n.º 1 do art. 254.º da CRM –, que se alcança quando se materializam os objectivos fundamentais do «bem-estar material, espiritual e de qualidade de vida dos cidadãos» – al. c) do art. 11.º da CRM –, da «defesa e a promoção dos direitos humanos e da igualdade social e da igualdade perante a lei» – al. e) do art. 11.º da CRM – e do «reforço da democracia, da liberdade, da estabilidade social e da harmonia social e individual» – al. f) do art. 11.º da CRM –, a PRM é polícia em sentido orgânico e institucional.

A prossecução daquelas tarefas e a materialização daqueles objectivos não estão dependentes da segregação de uma polícia subordinada ao princípio jurídico-constitucional de comando único em várias polícias independentes e sob a alçada de ministérios distintos. O conjunto de órgãos ou serviços pode estar centrado em uma só POLÍCIA, impondo-se somente uma orgânica e um estatuto, cujas competências e atribuições estejam previstas na lei – como se verifica na Lei n.º 19/92, de 31 de Dezembro, e no Decreto n.º 27/99, de 24 de Maio – por meio de ramos identificados e determinados.

Cumprе referir que a polícia em sentido funcional é, na linha de MARCELLO CAETANO, o “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”²⁸, ou como ensina, SÉRVULO CORREIA, a “actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos

28 CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, 7.ª Reimpressão da 10.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2004, Vol. II, p. 1150.

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”²⁹.

Face ao quadro constitucional, a concepção funcional de polícia deve ser muito mais abrangente de modo que colha as funções consagradas na própria Constituição por serem funções jurídico-constitucionais, *i. e.*, a polícia em sentido funcional deve ser a “actividade administrativa específica e destinada, na relação que estabelecem as autoridades e serviços de polícia com os particulares, a garantir e prevenir a defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, seja ela ablativa de direitos ou prestacional, tenha ela por base, respectivamente, um interesse público ou particular”³⁰. A tipologia de polícia funcional expressa enquadra-se na visão de uma polícia vocacionada para servir o povo, garantindo-lhe, desta feita, a legitimidade sociológica e normativa de que os poderes (formais e materiais) públicos devem estar dotados³¹. Não é uma polícia baseada no escopo da prossecução do interesse público em exclusivo, pois este não pode aniquilar o interesse particular sob pena da prossecução do interesse público resultar um dano maior do que a sua não promoção,

29 CORREIA, SÉRVULO, “Polícia”, in *Dicionário da Administração Pública*, p. 393.

30 CAVACO, PAULO DANIEL PERES, “A Polícia no Direito Português, Hoje”, in *Estudos de Direito de Polícia*, (Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, regido por JORGE MIRANDA), AAFDL, 2003, p. 107.

31 Quanto à legitimidade normativa e social da actividade policial VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Teoria Geral do Direito Policial* – Tomo I, pp. 76-79. No que respeita à legitimidade normativa e social em geral ZIPPELIUS, REINHOLD, *Teoria Geral do Estado*, (Tradução de KARIN PRAEFKE-AIRES COUTINHO), 3.^a Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997, p. 71 e 154-156.

pois impõe-se que a actividade de polícia – de ordem e de tranquilidade públicas, administrativa e judiciária – prossiga o interesse público no respeito dos direitos subjectivos e dos interesses legítimos dos particulares, ou seja, como ensina FREITAS DO AMARAL³², deve existir uma conciliação entre o interesse público a prosseguir pela polícia e as garantias dos particulares, porque o interesse público não é, nem pode ser em um Estado de Direito Democrático totalmente soberano³³.

A polícia na actividade de prevenção e investigação criminal, de vigilância e fiscalização de locais frequentados por suspeitos, quer por iniciativa própria quer por determinação das autoridades judiciárias, desenvolve uma actividade de protecção de bens jurídicos (e sociais) individuais e colectivos ou supra-individuais de relevância jurídico-internacional e jurídico-constitucional. Todavia, adite-se que a polícia moçambicana, no quadro judiciário, é *órgão de polícia judiciária*³⁴ e que pode ser *órgão de polícia judiciária* qualquer polícia que tenha por missão a prevenção e a luta contra a criminalidade e que tenha competência para a prática de actos que “alcançam eficácia e validade, directa ou indirectamente, como actos de um processo penal”, ganhando esta actividade de polícia “foros de *actividade auxiliar de administração da justiça*”³⁵. Digamos que o argumento de ser órgão de polícia judiciária não

32 AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Direito Administrativo*, Lisboa, 1998, Vol. II, pp. 81-83.

33 Quanto a este assunto VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, “A Publicidade da Matéria de Facto”, in *Direito e Justiça – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica*, Vol. XV, 2001, Tomo 1, p. 224.

34 Denominamos como *órgão de polícia judiciária* por, em Moçambique, estar em vigor o Código de Processo Penal de 1929.

35 DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, *Direito Processual Penal*, Coimbra Editora, Lda., Coimbra, 1981, p. 398 (cfr. também as pp. 399-403).

se vislumbra como fundamento necessário e exclusivo para a criação de uma polícia judiciária autónoma e sob um comando ou uma direcção diferente à que está consagrada pela CRM, *i. e.*, a **Polícia da República de Moçambique é dirigida por um (só) Comandante-Geral** – conforme impõe o n.º 1 do art. 255.º da CRM.

III

Da Polícia da República de Moçambique face à Constituição e à Lei Moçambicana

§8.º A CRM, a par das funções atinentes à polícia (da constitucionalização da actividade da polícia)³⁶ e da subordinação daquela actividade à Constituição e à lei³⁷, aos princípios da imparcialidade e da isenção³⁸, impõe ao legislador não só o *princípio da unidade de comando* – n.º 1 do art. 255.º da CRM –, como também o *princípio da unidade de organização geral da Polícia* – n.º 2 do art. 255.º da CRM – e, ainda, o *princípio de reserva de lei* quanto à organização, estrutura, função e forma de ingresso – n.º 2 do art. 255.º da CRM –, determinando, desde logo, a ramificação da polícia dentro da unidade de comando. A CRM de 2004 consagra a unidade de comando e a possibilidade de uma ramificação orgânica e funcional da polícia como já previa a Lei n.º 19/92, de 31 de Dezembro, e se concretiza com o Decreto n.º 27/99, de 24 de Maio.

A Lei (ordinária) da Assembleia da República não só deve respeitar o primado da *unidade de comando* – princípio consagrado na *Lex Suprema* do Estado, *i. e.*, a Constituição que é, nas palavras de BACELAR GOUVEIA, “o acto de poder público

36 Cfr. n.º 1 do art. 254.º da CRM.

37 Cfr. n.º 3 do art. 2.º e n.º 3 do art. 254.º da CRM.

38 Cfr. n.º 3 do art. 254.º da CRM.

dotado de supremacia máxima na Ordem Jurídica Estadual, regulando a organização dos respectivos sistemas social, económico e político”³⁹ –, sob pena de inconstitucionalidade material, assim como deve respeitar o princípio da *unidade de organização da polícia*, podendo esta ser organizada em *ramos específicos* de acordo com a função de ordem, tranquilidade e segurança públicas⁴⁰, a salvaguarda de segurança de pessoas e bens, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos⁴¹. Poder-se-á afirmar que o princípio de reserva de lei, imposto pelo n.º 2 do art. 255.º da CRM, encontra-se, também ele, vinculado aos princípios da unidade de comando e da unidade da organização da Polícia, princípios estes que são a consequência do princípio da *unidade da constituição* – que impõe que a interpretação da Constituição deve ser de “forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas”, devendo o “intérprete considerar a constituição na sua globalidade e procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar”⁴² – e do princípio da *unidade do Estado* – quer na sua vertente espaço-território quer na vertente da unidade dos órgãos e serviços que sustentam a *estatalidade* para que se promova a “República *una*”⁴³.

Acresce referir que a CRM, no que respeita à PRM, materializa o princípio da *racionalização* (de recursos humanos, materiais e financeiros) ao optar pela unidade de comando e unidade de or-

39 GOUVEIA, JORGE BACELAR, *Manual de Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, 2005, Vol. I, p. 581.

40 Cfr. o art. 13.º do Decreto n.º 27/99, de 24 de Maio.

41 Cfr. a interpretação do art. 13.º e do art. 14.º do Decreto n.º 29/99, de 24 de Maio, em conformidade com o n.º 1 do art. 254.º da CRM.

42 CANOTILHO, GOMES, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 34.ª Edição, Almedina, 1999, pp. 1148-1149.

43 CANOTILHO, GOMES, *Direito Constitucional e Teoria...*, 3.ª Edição, p. 343.

ganização da Polícia, promovendo “a rentabilidade e a organização óptimas”⁴⁴ do serviço de polícia e exprime a “melhor utilização dos recursos públicos, de modo a evitar desperdícios”⁴⁵.

§9.º A opção constitucional por uma única polícia ramificada, cuja direcção se centra em uma só pessoa, permite que o princípio da *responsabilização política* se concretize, *i. e.*, a prossecução da actividade de POLÍCIA por várias polícias, com vários dirigentes não só gera conflitos institucionais e materiais, como gera a irresponsabilidade pessoal e institucional sempre que da não actuação ou da actuação excessiva germina um dano social de elevada dimensão, dificultando a identificação de quem não procedeu como deveria proceder e responsabilização política. A responsabilização política emerge da própria Constituição, pois esta é a organização jurídica suprema de um Estado que é reflexo puro do pensamento político vigente em um determinado tempo e espaço. A opção constitucional pelo modelo de polícia nacional – única para todo o território – é, nos nossos dias, a melhor opção política na prossecução de um interesse vital das sociedades contemporâneas: a segurança dos cidadãos (e do Estado) como bem jurídico-constitucional escasso.

Adite-se que o legislador constitucional de Moçambique denominou a polícia moçambicana de Polícia da República de Moçambique, de modo a vincar a consolidação e a materialização da unidade nacional – objectivo fundamental do Estado moçambicano [al. b) do art. 11.º da CRM] – e de modo a aniquilar a ideia de criação de várias polícias sob a dependência de ministérios diferentes. Verifica-se, assim, a constitucionalização de denominação da polícia moçambicana.

44 CANOTILHO, GOMES e MOREIRA, VITAL, *Constituição da República...*, 3.ª Edição, p. 931.

45 *Ibidem*.

O argumento de que uma polícia judiciária autónoma e sob a tutela do Ministério da Justiça promoveria uma melhor e mais célere prevenção e investigação da criminalidade e permitiria uma maior aproximação e maior relacionamento com as autoridades judiciárias, não se afigura correcto, porque consideramos que se encontra constitucionalmente afastado por a prossecução da função da polícia, consagrada no n.º 1 do art. 254.º da CRM, estar sujeita não só aos princípios da constitucionalidade, da legalidade, da igualdade, da imparcialidade, da isenção e objectividade, como também ao dever de «colaboração com outras instituições do Estado» (n.º 1 do art. 254.º da CRM) – constitucionaliza-se o princípio da colaboração das polícias com os tribunais no âmbito em que forem solicitadas a participar na garantia e reposição da legalidade, revestindo a polícia, nos casos de processo penal, a veste de *órgão de polícia judiciária* como *órgão auxiliar da administração da justiça*.

IV

Conclusão

§10.º Face ao exposto, somos de concluir que a **Constituição da República de Moçambique não admite a violação, melhor, qualquer excepção ao princípio da unidade de organização da Polícia, nem por sua vez e como primado supremo, ao princípio da unidade de comando**, consagrados no art. 255.º, tendo em conta a função adstrita à Polícia da República de Moçambique: «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», nos termos do n.º 1 do art. 254.º da CRM.

Summo rigore, qualquer alteração à orgânica e à estrutura una da PRM depende sempre de uma **prévia revisão constitucio-**

nal que revogue o princípio de comando único e o princípio da unidade de organização (ramificada) da Polícia. A criação de uma polícia judiciária sob a tutela do Ministério da Justiça imporá a revisão do art. 255.º da CRM, caso contrário, qualquer decisão política e legiferante estará ferida de inconstitucionalidade.

É este o nosso parecer.

Pinhal Novo (Portugal), 10 de Março de 2006

Bibliografia

- AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Direito Administrativo*, Lisboa, 1998, Vol. II.
- BARRETO, MASCARENHAS, *História da Polícia em Portugal*, Braga Editora, 1979.
- CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 7.^a Reimpressão da 10.^a Edição, Vol. II, 2004.
- CANOTILHO, GOMES e MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.
- CASTRO, CATARINA SARMENTO E, *A Questão das Polícias Municipais*, Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico Políticas – FDUC –, 1999.
- CAVACO, PAULO DANIEL PERES, “A Polícia no Direito Português, Hoje”, in *Estudos de Direito de Polícia*, (Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, regido por JORGE MIRANDA), AAFDL, 2003.
- CLEMENTE, PEDRO, *Da Polícia de Ordem Pública*, Edição do Governo Civil de Lisboa, Lisboa, 1998.
- CORREIA, SÉRVULO, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI, Lisboa, 1994.
- DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, *Direito Processual Penal*, (Coleção Clássicos Jurídicos), Reimpressão da 1.^a Edição de 1974, Coimbra Editora, 2004.
- , *Direito Processual Penal*, Coimbra Editora, Lda., Coimbra, 1981.
- DUARTE, I. SOUSA, *Código de Polícia Municipal e Administração*, 1881.
- FREITAS, JUSTINO A. DE, *Instituições de Direito Administrativo Português*, 2.^a Edição, 1861.

- GOMES, PAULO VALENTE, “Modelos de Policiamento”, in *Infância e Juventude*, Outubro-Dezembro, 2001.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR, *Manual de Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, 2005, Vol. I.
- LISZT, FRANZ von, *Tratado de Direito Penal*, (tradução de JOSÉ HIGINO DUARTE PEREIRA), Russell, Campinas/SP, 2003, Tomo II.
- LUCIANO, JÚLIO CÉSAR, “Estudo de Carácter Geral”, in *Estudos de Direito de Polícia*, (Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, regido por JORGE MIRANDA), AAFDL, 2003.
- MIRANDA, JORGE, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990.
- , *Manual de Direito Constitucional* – Tomo III, Coimbra Editora, Limitada, 1983.
- RAPOSO, JOÃO, *Lições de Direito Policial*, (policopiadas), ISCPSI, 2004.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *O Regime Jurídico da Investigação Criminal Comentado e Anotado*, 3.^a Edição, Almedina, Coimbra, 2006.
- , *Teoria Geral do Direito Policial* – Tomo I, Almedina, Coimbra, 2005.
- , “A Publicidade da Matéria de Facto”, in *Direito e Justiça* – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica, Vol. XV, 2001, Tomo 1.
- ZIPPELIUS, REINHOLD, *Teoria Geral do Estado*, (Tradução de KARIN PRAEFKE-AIRES COUTINHO), 3.^a Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997.