

UNIVERSIDADE
AUTÓNOMA
DE LISBOA



DEPARTAMENTO DE DIREITO

DOUTORAMENTO EM DIREITO

ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

**O EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE
MANIFESTAÇÃO: A INGERÊNCIA PELAS FORÇAS DE
SEGURANÇA**

Tese para a obtenção do grau de Doutor em Direito

Autor: Ana Maria dos Santos Batista Robalo

Orientador: Professor Doutor André Claro Amaral Ventura

Número do candidato: 20121108

Julho de 2018

DEDICATÓRIA

Ao meu marido e ao meu filho, António e João,
pelo amor e distinta amizade.

Aos meus pais, *in memoriam*.

Em todos os momentos difíceis da minha vida, vós estivestes sempre presentes e fostes a minha grande motivação. Em todos os momentos de felicidade e comemoração, sempre estais presentes no meu pensamento. Sem a vossa existência, jamais conseguiria realizar os meus sonhos. Por estes motivos, ocupais o primeiro lugar no meu coração.

Presenteio-vos este trabalho, modesto, simples, imperfeito de conteúdo, mas que realizei com grande seriedade.

AGRADECIMENTOS

A primeira palavra de gratidão é deixada ao meu orientador e mestre, Professor Doutor André Ventura, cujo resultado do nosso estudo é fruto do seu incansável incentivo, confiança, dedicação, disciplina e apoio. O meu bem-haja.

É meu dever deixar um sincero agradecimento à Professora Doutora Constança Urbano de Sousa, pela confiança, incentivo e amizade, sinto-me profundamente grata.

Com a mesma gratidão, quero destacar a Universidade Autónoma de Lisboa, o Exmo. Senhor Professor Doutor Pedro Trovão do Rosário, diretor do Departamento de Direito, e todos os nossos docentes do curso de doutoramento, que nos mostraram o caminho para o estudo.

Ao Professor Doutor Pedro José Lopes Clemente, Inspetor Nacional da Polícia de Segurança Pública, por todo o apoio, disponibilidade, pelo saber que transmitiu, disponibilidade e por todas as palavras de incentivo.

Uma palavra de agradecimento para a Agente Principal Cidália e Agente Principal Teresa, que mostram sempre um grande apoio e afeição quando da requisição de livros na biblioteca do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

A última palavra de agradecimento vai para o meu marido, António José, e para o meu filho, João Filipe, por serem modelos de coragem, pelo seu apoio incondicional, amizade, incentivo inesgotável e paciência demonstrados, e total ajuda na superação dos obstáculos que ao longo desta caminhada foram surgindo.

Todas as imperfeições pertencem-me e são da minha inteira responsabilidade.

Queiram todos receber o meu sincero agradecimento.

Um grande bem-haja a todos.

A liberdade é o direito de fazer tudo quanto as leis permitem: e, se um cidadão pudesse fazer o que elas proíbem, não teria mais liberdade porque os outros teriam idêntico poder.

Barão de Montesquieu¹

¹ SECONDAT, Charles-Louis de - (Barão de La Brède e de Montesquieu). *O Espírito das Leis* (trad. Cristina Murachco. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000, p.166.

RESUMO

O exercício do Direito fundamental de manifestação constitui um dos direitos, liberdades e garantias fundamentais no Estado de direito democrático. O seu carácter jurídico-fundamental necessita impreterivelmente, no atual momento, de uma cautelosa regulação jurídica, designadamente em determinados pontos específicos.

Neste contexto, o presente estudo parte de uma pesquisa académica e reflexiva sobre o tema “O exercício do Direito Fundamental de manifestação: A ingerência pelas forças de segurança”. O estudo encontra-se centralizado em dois grandes campos de ação: um, centrado na problemática da regulamentação normativa do direito de manifestação face à nossa Constituição e legislação ordinária (Decreto-lei 406/74 de 29 de agosto), que, sendo anterior à Constituição da República Portuguesa de 1976, possui um conjunto de disposições completamente desatualizadas face às realidades atuais, donde resultam dificuldades de interpretação e aplicação; e o segundo campo de ação concentra-se na ingerência no direito de manifestação pelas forças de segurança, as suas funções na manutenção da ordem pública e os seus limites.

Nesta perspetiva foi desenvolvida uma análise crítica e reflexiva sobre os impactos e demais aspetos relevantes decorrentes do exercício do direito de liberdade de manifestação na atualidade. Assim, nos capítulos e temas desenvolvidos, foram seleccionadas as questões que mais se aproximam da temática em análise. Inicialmente foi feito um enquadramento geral sobre o Estado de direito democrático, os direitos fundamentais e a proteção de segurança. Seguidamente abordou-se a evolução histórica do direito fundamental de manifestação, a razão da sua consagração constitucional, restrições/limites, contextualização e principais conceitos envolvidos, sem esquecer o papel das forças de segurança na intervenção no quadro das manifestações, quanto às suas funções na manutenção da ordem pública e os seus limites.

O presente estudo pretende dar um contributo para uma reflexão sobre o direito fundamental de manifestação em Portugal, tal como se encontra constitucionalmente consagrado.

Palavras-chave: Liberdade de manifestação. Direitos fundamentais. Ingerência. Ordem Pública. Forças de Segurança.

ABSTRACT

The exercise of the fundamental right to demonstrate is one of the fundamental rights, freedoms and guarantees of a democratic state based on the rule of law. At the present time, its legal and fundamental nature undoubtedly needs to be cautiously regulated, particularly in some specific areas.

In this context, the present study begins with an academic and reflective research on the “The Exercise of the Fundamental Right to Demonstrate: The Interference of Security Forces.” The study is centered on two main fields of action: one, centered on the problem of normative regulation of the right of manifestation in relation to our Constitution and ordinary legislation (Decree-Law No. 406/74 dated August 29), which predates the 1976 Constitution of the Portuguese Republic and includes a number of provisions that are completely out of date in light of the current reality, leading to difficulties when it comes to its interpretation and enforcement. The second field of action focuses on how security forces interfere in the right to demonstrate, on their role in maintaining public order and on their limits.

In this regard, we conducted a critical and reflective analysis of the impacts and other relevant aspects that arise from the exercise of the right to demonstrate at the present moment. Therefore, the different chapters cover the themes and questions that are more closely related to the subject of this study. We begin by presenting the general framework of a democratic state based on the rule of law and of the fundamental rights and security protection that it provides. We then focus on the historical evolution of the fundamental right to demonstrate, the reason for it being enshrined in the Constitution, its restrictions and limits, its contextualization and the main concepts associated to it, along with the role and intervention of security forces in demonstrations and their duty of maintaining public order and its limits.

The present study aims to contribute to the reflection on the fundamental right to demonstrate in Portugal as it is constitutionally enshrined.

Keywords: right to demonstrate, fundamental rights, interference, public order, security forces

RÉSUMÉ

L'exercice de la liberté de manifestation est reconnu par l'État de droit démocratique comme un des droits, libertés et garanties fondamentaux. À l'heure actuelle, une réglementation soigneuse de ce principe juridique fondamental est absolument nécessaire, notamment sur certains points particuliers.

Dans ce contexte, la présente étude prend comme points de départ la recherche académique et la réflexion sur le thème suivant : “L'exercice du droit fondamental de manifestation : l'ingérence des forces de sécurité”. Cette étude est articulée en deux parties. La première expose la problématique du cadre normatif de l'exercice de la liberté de manifestation publique, consacrée dans notre Constitution mais réglée par une loi ordinaire (le Décret-loi 406/74 du 29 août) qui est antérieure à la Constitution de la République portugaise de 1976, et par conséquent contient un ensemble de dispositions obsolètes, qui se heurtent aux réalités du présent, et donnent lieu à des difficultés d'interprétation et d'application. La deuxième partie pose les questions de l'ingérence des forces de sécurité dans le droit de manifestation, des prérogatives policières en matière de protection de l'ordre public et des leurs limites.

Dans cette perspective, les impacts résultants de l'exercice de la liberté de manifestation, entre autres aspects pertinents de nos jours, ont fait l'objet d'une analyse critique et réflexive. Dans les chapitres consacrés aux thèmes concernés, les questions les plus pertinentes au sujet de cette étude ont été sélectionnées. Au début, en ce qui concerne l'État de droit démocratique, les droits fondamentaux et la protection de la sécurité publique, un cadre général a été établi. Ensuite le travail s'est penché sur l'évolution historique du droit fondamental de manifestation, en mettant l'accent sur la raison de sa consécration constitutionnelle, et sur les limites et restrictions qui y sont apportées, en contextualisant les principaux concepts impliqués, sans oublier le rôle des forces de sécurité pendant les manifestations publiques, dans l'exercice de leurs fonctions de maintien de l'ordre public, et les limites qui règlent leur intervention.

L'objet de la présente étude est d'apporter une contribution à la réflexion sur le Droit fondamental de manifestation au Portugal, tel qu'il est reconnu par la Constitution.

Mots clés : liberté de manifestation, droits fondamentaux, ingérence, ordre public, forces de sécurité.

ÍNDICE DA TESE

AGRADECIMENTOS.....	3
RESUMO	5
ABSTRACT	6
RÉSUMÉ.....	7
ABREVIATURAS.....	13
INTRODUÇÃO	14
1. Temática.....	14
2. Delimitação do tema.....	16
3. Problemática da Investigação	19
4. Objetivos	20
5. Metodologia de investigação.....	22
PARTE I.....	26
O direito de manifestação no contexto de um Estado de direito democrático.....	26
Capítulo I	26
A relação do Estado de direito democrático e o direito fundamental de manifestação	26
1.1 O direito de manifestação: um direito fundamental num Estado de direito democrático.....	26
1.2 O paradoxo entre um Estado de direito democrático e um Estado de direito não democrático e a liberdade de manifestação	29
1.3 Estado de Direito: um Estado impulsionador do processo de consagração e afirmação de direitos fundamentais – O direito de manifestação.....	34
1.4 Estado de direito: democracia e liberdade de manifestação	35
1.5 Estado de liberdade, segurança e justiça.....	44
PARTE II.....	47
Do Direito de Manifestação	47
Capítulo I	47
A adequação do regime legal do direito de manifestação à sua tutela constitucionalmente garantida	47
1.1 O Direito fundamental de manifestação na Constituição da República portuguesa e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem	47
1.2 Precisão conceptual e legislativa em Portugal e em alguns países da Europa	50
Capítulo II.....	62
Evolução histórica	62
2.1. Evolução histórica do Direito Fundamental de manifestação em Portugal.....	62

2.2.	Razão da sua consagração Constitucional	67
2.3.	A natureza e âmbito do exercício do Direito Fundamental de manifestação reconhecido no art.º 45.º, n.º 2, da Constituição	69
Capítulo III		71
Caraterização do direito fundamental de manifestação		71
3.1	Contextualização e principais conceitos envolvidos	71
3.1.1	Conceito de manifestação	71
3.1.2	O exercício do direito de manifestação e desfiles.....	72
3.1.3	Manifestações espontâneas	72
3.1.4	Manifestações de bloqueio	75
3.1.5	As megamanifestações.....	80
3.1.6	Manifestações imediatas, urgentes ou relâmpago	81
3.1.7	Figuras semelhantes das manifestações.....	82
3.2	Trâmites do direito de manifestação quanto ao lugar, hora, dia, mensagem e seus titulares.....	83
3.2.1	Quanto ao número de participantes	83
3.2.2	O direito de eleger o lugar, a hora e o dia da manifestação.....	84
a)	O lugar.....	84
b)	O sentido do direito de eleger o lugar da manifestação	85
c)	Lugares públicos e lugares abertos ao público	87
d)	Manifestações em lugares privados	88
3.2.3	Mensagem	90
3.2.4	Titulares do direito fundamental de manifestação.....	91
3.2.4.1	Estrangeiros e apátridas como titulares do direito fundamental de manifestação em Portugal.....	92
3.3	O direito de participar e tomar parte na manifestação	94
3.4	Elementos caraterizantes da manifestação	97
3.4.1	O carácter público da manifestação	97
3.4.2	O “Carácter pacífico e sem armas” nas manifestações.....	98
3.4.2.1	Objetos permitidos e proibidos nas manifestações.....	99
3.4.2.2	Uso de equipamentos de proteção nas manifestações	102
3.4.2.3	A função dos promotores na manutenção do carácter pacífico nas manifestações	103
3.5	A liberdade de manifestação como um “direito, liberdade e garantia” (?).....	105
3.6	Alcance do direito de manifestação	108
3.7	O carácter instrumental da liberdade do direito de manifestação	112
3.7.1	Liberdade de manifestação, liberdade de opinião e liberdade de expressão.....	114
3.7.2	Liberdade de manifestação e direito à segurança	115

3.7.2.1	O direito à segurança como um bem constitucional comum.....	115
Capítulo IV		117
Direitos Fundamentais: o direito fundamental de manifestação		117
4.1	Contextualização histórica e conceito de direitos fundamentais.....	117
4.2	Os direitos fundamentais na Constituição da República Portuguesa: a inclusão do Direito de reunião e de manifestação.	123
4.3	O direito de manifestação como um direito fundamental	127
4.4	Princípio constitucional da restrição de direitos	131
4.5	Das restrições dos direitos fundamentais	132
4.6	O “Estado de direitos fundamentais” e a efetiva tutela jurisdicional do direito fundamental de manifestação.....	138
Capítulo V		148
O exercício do Direito Fundamental de manifestação		148
5.1	Definição e contextualização	148
5.2	O exercício do Direito Fundamental de manifestação no Estado de direito democrático: fundamento, significado e carácter pacífico	148
5.3	Ingerências no exercício do direito de manifestação	151
5.3.1	Ingerências no direito de manifestação	152
5.4.	Limites e restrições à liberdade do exercício do direito de manifestação.....	153
5.4.1	Limites e restrições ao direito de manifestação	155
5.4.1.1	Compressões específicas relativamente ao conteúdo da mensagem a manifestar	155
5.4.1.2	Mensagens que violem direitos, liberdades e garantias	156
5.4.1.3	Mensagens de incentivo à violência e à prática de crimes	158
5.4.1.4	Mensagens incompatíveis com certos interesses do Estado	160
a)	Mensagens referentes aos bens protegidos	160
b)	Mensagens de ultraje a símbolos nacionais	160
c)	Mensagens que perfilhem a proteção de ideais políticos não democráticos.....	162
5.4.2	O “aviso prévio” em especial.....	163
5.4.2.1	Evolução histórica do “aviso prévio” em Portugal.....	164
5.4.2.2	O aviso prévio e a jurisprudência portuguesa	165
5.4.2.3	A constitucionalidade do aviso prévio	171
5.4.2.4	Consequências da não existência do aviso prévio.....	177
5.4.2.5	Aviso Prévio e o Direito Comparado	180
5.4.3	Restrições de certos grupos de pessoas ao exercício do direito fundamental de manifestação	183
5.4.3.1	Restrições estatutárias ao exercício do direito de manifestação aos elementos da Polícia de Segurança Pública	183

5.4.3.2 Restrições estatutárias ao exercício do direito de manifestação aos militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana.....	185
5.5 Limites à liberdade no exercício do direito de manifestação.....	186
5.5.1 Reserva de Lei relativamente ao exercício do direito de manifestação	187
5.5.2 Proibição de participação por certas pessoas	188
5.5.3 Direito Constitucional coludente.....	188
5.6 Proibição e interrupção de manifestação	189
5.6.1 Proibição total do exercício da liberdade de manifestação.....	189
5.6.1.1 Proibições estabelecidas pela autoridade policial territorialmente competente - Impedimentos parciais por colisão com outros bens ou direitos.....	193
5.6.1.2 O impedimento de exercer a liberdade de manifestação em determinados lugares públicos, por motivos de segurança.....	195
5.6.1.3 Proibição e dissolução de manifestação no direito comparado	196
5.6.2 Interrupção do exercício da liberdade de manifestação	200
5.7 Relação do direito de manifestação com o estado de sítio e estado de emergência... ..	202
5.8 Olhar crítico da legislação em vigor	205
5.9 Reflexão sobre o Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, que regula o direito de manifestação	208
PARTE III	214
Da ingerência no direito de manifestação pelas forças de segurança	214
Capítulo I	214
Legitimidade da atuação policial – Em especial a segurança.....	214
1.1 As funções do Estado, em especial a segurança.....	214
1.2 A polícia num Estado de direito democrático: a sua função constitucional	221
1.3 O respeito pelos Direitos Fundamentais como fonte da legitimidade da atuação policial	229
1.4 A responsabilidade das forças de segurança na manutenção da ordem pública.....	236
1.5 O significado da liberdade do Direito Fundamental de manifestação num Estado de direito democrático	241
Capítulo II.....	247
As funções das forças e serviços de segurança na manutenção da Ordem Pública	247
2.1. Funções das forças de segurança e conceito de ordem pública na doutrina e jurisprudência	247
2.1.1 Ordem pública em geral	247
2.1.2 O modelo de Desordem	250
2.1.3 Conceito de ordem pública e a ordem jurídica envolvente.....	251
2.1.4 Ordem pública, doutrina e jurisprudência	252
2.1.5 A relação da ordem pública e o Estado	254
2.1.6 A ordem pública nas sociedades democráticas.....	257

2.2.	Segurança pública como aspeto da ordem pública	259
2.2.1	Conceito de segurança em geral.....	259
2.2.2	O Fenómeno da Insegurança.....	263
2.3.	A Segurança Interna e sua função	264
2.3.1	Conceito.....	264
2.4.	Manutenção da ordem pública pelas forças e serviços de segurança e garantia dos direitos individuais	267
2.4.1	Direitos e garantias fundamentais na doutrina e jurisprudência	267
2.4.2	Princípio da proporcionalidade e da proibição do excesso.....	268
2.4.3	Funções da polícia como garante da ordem pública	270
2.5	Atuação das forças e serviços de segurança no âmbito do exercício e direito de manifestação	272
2.5.1	Intervenção policial no âmbito das manifestações ou reuniões em espaços públicos.....	272
2.6	A interferência das forças de segurança para prevenção do perigo	275
2.6.1	A prevenção do perigo no âmbito das reuniões ou manifestações em espaços públicos	275
2.6.2	A ingerência das forças de segurança no quadro das manifestações ou reuniões... ..	278
Capítulo III		282
Da legitimidade da ingerência pelas forças de segurança.....		282
3.1.	O dever de proteção pelas forças de segurança dos direitos, liberdades e garantias, constitucionalmente protegidos.....	284
3.2.	Atuação das forças e serviços de segurança no âmbito do exercício do direito de manifestação	286
3.2.1	Medidas de Polícia e Formas de Atuação.....	290
3.2.2	Caraterização das Medidas de Polícia.....	291
3.2.3	Coação Direta	293
3.2.4	Urgência e Estado de Necessidade	293
3.3	Da admissibilidade de ingerência nos direitos sociais: o direito de manifestação	294
3.4	As restrições e as intervenções restritivas aos direitos fundamentais de reunião e de manifestação	295
3.5	O direito de intervenção e o direito de ingerência.....	296
Conclusões da investigação.....		298
BIBLIOGRAFIA.....		325

ABREVIATURAS

CP	—	Código Penal
CPA	—	Código de Procedimento Administrativo
CPC	—	Código de Processo Civil
CPP	—	Código de Processo Penal
CRP	—	Constituição da República Portuguesa
DAR	—	Diário da Assembleia da República
DUDH	—	Declaração Universal dos Direitos do Homem
DL	—	Decreto-lei
FSS	—	Forças e Serviços de Segurança
GNR	—	Guarda Nacional Republicana
LOGNR	—	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LOPSP	—	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LSI	—	Lei de Segurança Interna
MAI	—	Ministério da Administração Interna
MOP	—	Manutenção da Ordem Pública
MROP	—	Manutenção e Restabelecimento da Ordem Pública
OIT	—	Organização Internacional do Trabalho
ONU	—	Organização das Nações Unidas
OP	—	Ordem pública
PSP	—	Polícia de Segurança Pública
RCM	—	Resolução do Conselho de Ministros
RGCO	—	Regime Geral das Contraordenações
RJAM	—	Regime Jurídico das Armas e suas Munições
TULPS	—	Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza

INTRODUÇÃO

1. Temática

A Constituição da República Portuguesa de 1976 estabelece logo no seu artigo 1.º, que “Portugal é uma República soberana baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, reconhecendo no seu artigo 2.º que “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática, no respeito e garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”. Daqui se retira o reconhecimento e garantia dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos, o qual se encontra necessariamente ligado ao respeito pela dignidade da pessoa humana, característica indispensável de qualquer Estado de Direito.

Em Portugal, a autonomização do direito fundamental de manifestação fez-se pela primeira vez na Constituição de 1976, e até hoje este direito encontra-se expressamente consagrado como um direito fundamental em todos os textos constitucionais. Assim, como direito fundamental que é, constitui o reconhecimento da liberdade moral do homem individual e baseia-se num critério material ou reconduzível ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O regime legal do exercício do direito fundamental de manifestação em Portugal encontra-se constitucionalmente consagrado no art.º 45.º, n.º 2 da CRP, que estabelece: “A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação”, e no n.º 1 do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, que determina que “A todos os cidadãos é garantido o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em lugares públicos, abertos ao público e particulares, independentemente de autorizações, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e à tranquilidade públicas”.

O direito de liberdade de manifestação corresponde à expressão de ideias, protesto, reivindicações políticas e sociais, etc., no espaço público ou de domínio público. O

exercício deste direito assume como principal característica a exteriorização presencial de uma mensagem relativamente a terceiros, organizada com uma consciência e vontade comum, entre todos os que nela participam, com o objetivo de expressarem e explanarem uma mensagem com um objetivo específico.

O exercício do direito fundamental de manifestação é, verdadeiramente, uma das matérias centrais do Estado de direito democrático, uma vez que é através da execução desta liberdade que os cidadãos podem exprimir de uma forma livre a sua opinião, nomeadamente criticar as ações de quem exerce o poder político, fazer exigências, ou seja, levantar a voz contra qualquer injustiça e contra a tirania de quem exerce o poder. Assim, podemos afirmar que sem liberdade de reunião e de manifestação nunca teremos uma verdadeira democracia. Segundo António Francisco de Sousa², *“Pela liberdade de reunião e de manifestação efectivamente praticadas se pode avaliar o nível de democracia alcançado numa dada sociedade”*.

O direito da liberdade de manifestação corresponde a um direito humano, que ao longo de um processo histórico progressivo se foi afirmando como um dos principais instrumentos de participação popular nos países democráticos. A regra, nos países referidos como democráticos, é, sem qualquer dúvida, a liberdade de manifestação, sendo que a restrição ao seu exercício corresponde à exceção.

Por conseguinte, se o exercício da liberdade de manifestação, por um lado, confere a um determinado número de pessoas uma proteção constitucional para reivindicarem, expressarem e protestarem de forma livre contra a violação dos seus direitos, por outro lado, causa a outras, até mesmo à ordem pública, um conjunto de transtornos em virtude da desobediência aos elementos e pressupostos constitucionais estabelecidos para o seu exercício. Contudo, à semelhança dos outros direitos fundamentais, a liberdade do exercício de manifestação não é absoluta, logo, não pode ser exercida de forma ilimitada.

As imposições constitucionais ao exercício do direito da liberdade de manifestação, entre outros, têm como principal objetivo garantir a ordem pública e manter a paz social.

² SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação. Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.^a, 2009, p.5.

Neste contexto, no estudo em causa procuramos fazer uma análise profunda das representações jurídicas ao nível das organizações em Portugal e em alguns países da Europa, não deixando de avaliar o Estado de Direito e o exercício do direito fundamental de manifestação, tendo em consideração o quadro dos limites e restrições a esse direito, nomeadamente na atuação do Estado como poder de polícia. Se por um lado, o Estado de Direito cumpre as exigências relativas à limitação do poder político, o Estado constitucional é o Estado com uma constituição limitadora do poder através do império do Direito.

2. Delimitação do tema

A investigação a que nos propomos não dispensa uma ampla análise do exercício do Direito Fundamental de manifestação: a ingerência pelas Forças de Segurança, em especial no que respeita aos muitos conceitos, limites e restrições envolvidas. Todavia, o estudo confina-se, na essência, ao regime legal em vigor na ordem jurídica portuguesa e ao exercício efetivo do Direito Fundamental de manifestação, tal como se encontra constitucionalmente protegido, e à legitimidade das Forças de Segurança na interferência no exercício deste direito para proteger outros direitos fundamentais ou interesses constitucionalmente protegidos.

Estruturamos o nosso estudo em três partes, seguidas das conclusões e reflexões finais.

PARTE I:

Na *primeira parte* do trabalho, faz-se uma análise profunda e sistemática do Estado de direito democrático e proteção de segurança.

No *capítulo I* dada a natureza temática da investigação, a problemática recai sobre o enquadramento geral: elementos caracterizadores do Estado de direito democrático. A partir desta questão partimos para o aprofundamento do conceito de Estado de Direito, seus fundamentos, elementos caracterizadores e seus princípios, e a sua relação com o Estado de liberdade, segurança e justiça, uma vez que, de entre os muitos valores que caracterizam uma sociedade democrática, encontram-se a liberdade, a segurança e a justiça. O Estado de Direito manifesta a concretização de um conceito específico de

justiça, ou seja, tem o poder político que corresponde a um meio de realização de garantia de direitos individuais naturais.

No *capítulo II* aborda-se a Legitimidade da atuação policial no Estado de direito democrático, analisando em particular as funções do Estado, em especial a segurança, tendo em conta a função constitucional da polícia num Estado de direito democrático e o respeito pelos direitos fundamentais como fonte de legitimidade da atuação policial. A defesa dos direitos tem como base um conjunto de garantias processuais e procedimentais, que fazem delas uma das manifestações mais conhecidas do Estado de Direito. O Estado de Direito garante a segurança e a liberdade dos seus cidadãos através de um conjunto de princípios jurídicos, devidamente inseridos na ordem jurídica, por forma a dar segurança e confiança aos seus cidadãos.

Neste capítulo, fazemos uma abordagem ao significado da liberdade do Direito Fundamental de manifestação num Estado de direito democrático, e sua consagração constitucional. Aí se dispõe que a liberdade de manifestação constitui uma liberdade pública imprescindível a todos os cidadãos. Sem existência de uma liberdade de reunião e de manifestação, não são realizáveis os valores e princípios de liberdade de uma sociedade democrática.

No *capítulo III* fazemos uma análise sobre a proteção dos direitos fundamentais num Estado de Direito, tendo como ponto de partida os direitos fundamentais e os direitos de personalidade. Serão igualmente analisados e referenciados, ao nível jurídico e dogmático, os direitos fundamentais pessoais, sociais, culturais, económicos e políticos, sem deixar de abordar as restrições aos mesmos. Neste capítulo, consideramos a constitucionalização da República Portuguesa, de onde concluímos que a Constituição é a lei suprema do país, que consagra os direitos fundamentais dos cidadãos, bem como os princípios essenciais por que se rege o Estado português.

O *capítulo IV* tem como objetivo a análise e interpretação jurídica da adequação do regime legal do Direito Fundamental de manifestação à sua tutela constitucionalmente garantida, incluindo a interpretação do Direito Fundamental de manifestação na Constituição da República portuguesa e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e um olhar crítico da legislação em vigor.

PARTE II:

Na *segunda* parte do trabalho, faz-se uma análise profunda ao Direito de manifestação em Portugal.

No *capítulo I* é analisada a evolução histórica do direito fundamental de manifestação em Portugal, com referência à razão da sua consagração constitucional, bem como os trâmites das manifestações, tendo em conta a liberdade de organização material do direito de manifestação quanto: ao número de participantes; ao direito de eleger o lugar, hora e o dia da manifestação; lugares públicos e lugares abertos ao público e os titulares do direito fundamental de manifestação.

No *capítulo II* procede-se à análise da caracterização do Direito Fundamental de manifestação. Destacam-se os principais conceitos envolvidos, os seus elementos caracterizadores, bem como a liberdade de manifestação como um “direito liberdade e garantia” pessoal, que se inscreve na matriz essencial do Estado de direito democrático.

No *capítulo III* sob o título “O exercício do Direito Fundamental de manifestação”, constatamos que o exercício do Direito Fundamental de manifestação constitui um direito democrático e de luta política fundamental no moderno Estado de direito democrático, em virtude de constituir o meio que permite aos cidadãos participar na vida política e decisória através do exercício do direito de participação e colaboração.

Este capítulo permite-nos verificar que todos os cidadãos têm o direito de, livremente, promoverem e participarem em manifestações, não se encontrando, contudo, isentos de toda e qualquer formalidade ou limites, uma vez que, quer a CRP, a lei do direito de manifestação (Decreto-lei 406/74 de 29 de agosto), quer as leis penais e a lei das armas instituem determinadas formalidades, limites e restrições, com obrigatoriedade por parte dos promotores e participantes no respeito das mesmas.

PARTE III:

Na *terceira* parte do nosso trabalho, analisa-se a ingerência no direito de manifestação pelas forças de segurança.

No *capítulo I* faz-se uma abordagem às funções das forças de segurança na manutenção da Ordem Pública. Realçam-se conceitos, donde procuramos retirar o sentido da ordem pública nas sociedades democráticas e sua relação com o Estado.

Neste capítulo, assume-se que cabe ao Estado garantir a segurança dos cidadãos, sendo esta competência das polícias, cuja função primordial consiste em garantir os direitos dos cidadãos e defender a legalidade democrática (art.º 272.º, n.º 1 da CRP). Assim, não abdicamos de abordar o conceito de segurança em geral, o conceito de segurança interna, o fenómeno da insegurança, passando pela manutenção da ordem pública pelas forças de segurança e garantia dos direitos individuais, pela atuação das forças de segurança no âmbito do exercício e direito de manifestação, os limites ao exercício do direito de manifestação, a intervenção policial no âmbito das manifestações em espaços públicos e a ingerência das forças de segurança no quadro das manifestações e reuniões.

No *capítulo II* sob o título “Da legitimidade da ingerência pelas forças de segurança”, foram debatidas questões que incidiram sobre a atividade policial, desde a delimitação do papel que esta desempenha nas sociedades democráticas, passando pelo dilema que esta enfrenta entre a lei e a ordem, a complexidade inerente ao seu exercício e a possibilidade de ingerência das forças de segurança no âmbito das reuniões e manifestações.

3. Problemática da Investigação

A presente investigação será desenvolvida no âmbito da problemática: O Exercício do Direito Fundamental de manifestação: a ingerência pelas forças de segurança.

O exercício do direito de manifestação suscita questões jurídicas importantes, em virtude de se tratar de uma figura central do Estado de direito democrático. Merece, pois, uma maior atenção por parte dos interessados neste tema do direito na atualidade, para que tanto os direitos, quanto as liberdades subjacentes, sejam conciliados com outros direitos e liberdades individuais e coletivas.

Na sua essência, o objeto de estudo a investigar será o regime jurídico do Direito Fundamental de manifestação em Portugal, sua regulamentação e proteção constitucional. As questões de investigação e a delimitação dos conceitos centrais da mesma explicitam a perspetiva teórica que foi privilegiada na construção do objeto de estudo, pretendendo aferir as seguintes questões chave:

1. Em que medida o regime legal em vigor na ordem jurídica portuguesa é adequado ao exercício efetivo do Direito Fundamental de manifestação, tal como se encontra constitucionalmente protegido?
2. Podem as Forças de Segurança legitimamente interferir no exercício deste direito para proteger outros direitos fundamentais ou interesses constitucionalmente protegidos?

Em síntese, através destes eixos de problematização, procuramos evidenciar de um modo mais claro as características dos eixos legislativos existentes em Portugal, relacionados com o exercício do Direito de Manifestação.

Face aos pressupostos que suportam e fundamentam a pertinência social deste estudo, é no plano das interações legislativas que nos parece que a temática do Direito de manifestação poderá resultar num contributo substancial para a análise das práticas legislativas desenvolvidas em vários contextos de Direito, e a sua relação com as conceções jurídicas que lhe estão subjacentes.

Não se advoga um conhecimento baseado na relação causa-efeito, mas pretende-se abrir caminho à reflexão da comunidade científica sobre os temas em análise.

4. Objetivos

O objetivo principal do nosso trabalho corresponde a uma perspetiva consolidada sobre as representações jurídicas que existem no ordenamento jurídico em Portugal. Pretende-se, especificamente, estudar a dinâmica do relacionamento entre o Direito Fundamental de manifestação, e o exercício desse direito, e em que medida tal direito pode sofrer

limitações derivadas da tutela de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, como a ordem pública.

O presente trabalho tem por finalidade apresentar a informação obtida através da consulta da literatura de incidência e que se considerou relevante, não só para elaborar o enquadramento teórico e compreensivo da problemática em estudo, mas também para fornecer dados capazes de dar resposta científica a alguns dos aspetos relacionados com as próprias perguntas de partida.

Considerando o contexto envolvente do Direito Fundamental de manifestação, o presente trabalho encontra-se organizado segundo dois objetivos fundamentais:

- I. Em que medida o regime legal em vigor na ordem jurídica portuguesa é adequado ao exercício efetivo do Direito Fundamental de manifestação, tal como se encontra constitucionalmente protegido?
- II. Podem as Forças de Segurança legitimamente interferir no exercício deste direito para proteger outros direitos fundamentais ou interesses constitucionalmente protegidos?

Analisemos isoladamente cada um dos objetivos.

- a) Partindo do modelo teórico de análise, o primeiro objetivo será a compreensão e descrição do exercício do Direito Fundamental de manifestação, e o regime legal em vigor no ordenamento jurídico português.

O Direito fundamental de manifestação é, verdadeiramente, uma matéria central do Estado de direito democrático, por se tratar de um instrumento de pressão legitimamente utilizado pelos cidadãos para exprimir de uma forma livre a sua opinião, nomeadamente exigir aos diversos atores políticos, ou entidades particulares, uma intervenção para defesa dos seus respetivos interesses.

A grande visibilidade do Direito Fundamental de manifestação acontece durante os protestos políticos (reuniões e manifestações políticas, comícios e desfiles eleitorais), sindicais (reuniões e manifestações laborais), atravessando também práticas religiosas (reuniões e manifestações religiosas, procissões e cerimónias) e associativas (reuniões e manifestações dos associados). Para compreender como o Direito Fundamental de manifestação é exercido, é necessário ter em conta os aspetos de legalidade e operacionalidade.

Neste contexto, pretendemos aferir em que medida o regime legal em vigor na ordem jurídica portuguesa é adequado ao exercício efetivo desse direito, tal como se encontra constitucionalmente protegido.

- b) Pretende aferir a legitimidade das forças de segurança na ingerência no exercício do Direito Fundamental de manifestação, para proteger outros direitos fundamentais ou interesses constitucionalmente protegidos.

Nas sociedades democráticas a polícia possui uma dupla função: a manutenção da ordem pública e a garantia dos direitos liberdades e garantias individuais. Esta dualidade exhibe desafios diversificados, sobretudo porque a polícia apresenta uma especificidade na execução das suas atividades, nomeadamente a possibilidade de utilização da força, o que fornece aos polícias um poder peculiar e especialmente delicado. Esta autorização para o uso da força, quando necessária para a resolução de conflitos, deve estar sempre relacionada com a preocupação pela garantia dos direitos, liberdades e garantias individuais dos cidadãos. Neste sentido, serão abordadas as diversas tensões, tendo em conta os elementos internos e externos às instituições policiais.

5. Metodologia de investigação

A investigação científica segundo Manuela Sarmento pode definir-se “como sendo o diagnóstico das necessidades de informação e seleção das variáveis relevantes sobre as quais se irão escolher, registar e analisar informações válidas e fiáveis”³.

³ SARMENTO, Manuela - *Guia Prático sobre Metodologia Científica*. 3.^a ed. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2013, p. 3.

Para Gonçalo Sousa (2003), a condução de determinado processo cognitivo e/ou de transmissão de conhecimentos, seja ele de que natureza for, exige a obediência a critérios de tratamento que permitam seguir uma linha inteligível e capaz de ser entendida por aqueles a quem os mesmos se destinam⁴. Contudo, cada tipo de trabalho determina uma distinta elaboração do mesmo, ou seja, um método diferente⁵. O método corresponderá, de um modo geral, a todo o “processo racional para chegar a um determinado fim”⁶ e, desta forma, a metodologia corresponderá  “parte da lógica que estuda os métodos das diversas ciências, segundo as leis do raciocínio”⁷, ou a “arte de dirigir o espírito na investigação (...)”⁸, ou ainda o “conjunto de regras empregadas no ensino de uma ciência ou arte”⁹. Assim, metodologia não tem como objetivo a procura das soluções, mas sim, integrar os conhecimentos adquiridos sobre os métodos em vigor nas diferentes disciplinas científicas e filosóficas, ou seja, apresenta as principais regras para uma produção científica, facultando os instrumentos, as técnicas, e os objetivos para uma boa execução e um trabalho científico de qualidade. Por sua vez, o método corresponde à forma de indicar para diferentes caminhos, permitindo o campo livre  intuição,  liberdade e à iniciativa, para a compreensão da realidade que se pretende estudar.

Considerando a nossa investigação, no nosso trabalho privilegiaram-se os modelos de investigação doutrinal, comparativo e o histórico.

O modelo de investigação doutrinal corresponde ao modelo que questiona a lei numa situação específica e se preocupa com a análise da doutrina jurídica e como ela é desenvolvida e aplicada. Este tipo de investigação também é conhecido como pura pesquisa teórica. Segundo McConville e Wing, 2007¹⁰, este modelo de investigação consiste numa investigação simples voltada para encontrar uma declaração específica da lei ou uma análise mais complexa e aprofundada do raciocínio jurídico. Este modelo de

⁴ SOUSA, Gonçalo de Vasconcelos e - *Metodologia da Investigação, Redação e Apresentação de Trabalhos Científicos*. 2.^a ed. Porto: Livraria Civilização Editora, 2003, p. 27.

⁵ *Idem*.

⁶ Cfr. COSTA, J. Almeida; MELO, A. Sampaio - *Dicionário da língua portuguesa*. 5.^a ed.. Porto: Porto Editora, p. 943. *apud* Sousa, op. cit., 1979, p. 27.

⁷ *Ibidem*

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ McConville, M. and Wing, H. C. (Eds) - *Research Methods for Law*. Press: Edinburgh University, 2007.

investigação concentra-se principalmente na natureza da lei e na sua autoridade legal, bem como na natureza dos direitos, justiça e autoridade política. Alguns autores utilizam a pesquisa doutrinal para estudar a doutrina legal e a teoria subjacente à doutrina.

No nosso trabalho recorremos ao modelo de investigação doutrinal, em virtude deste método nos permitir compreender a lei na situação específica, no caso em concreto, o direito de manifestação como se encontra constitucionalmente protegido, como tem sido analisado pela doutrina jurídica, e como tem sido desenvolvido e aplicado. Este modelo de investigação permite-nos descobrir novos pontos de vista sobre o Direito de manifestação em Portugal ou apenas um refrescamento dos já existentes.

O modelo de investigação comparativo é usado para estudar textos legislativos, jurisprudência e doutrina, particularmente das leis estrangeiras. Segundo Walker (1981)¹¹, esta investigação estimula a consciência dos personagens culturais e sociais da lei e proporciona uma compreensão única da forma como a lei se desenvolve e trabalha em diferentes culturas. Palmer (2005)¹² acrescenta que esta investigação também facilita uma melhor compreensão das funções, das regras e dos princípios das leis, e envolve a análise do conhecimento detalhado do direito de outros países, por forma a compreendê-los, preservá-los ou investigar a sua evolução. Por conseguinte, a investigação jurídica comparativa é benéfica num processo de desenvolvimento legal em que são necessárias modificações, alterações e mudanças na lei.

No nosso trabalho fazemos recurso ao método de investigação comparativo, por ser método que nos permite identificar as semelhanças ou as diferenças, na fase da descrição e mostrar a sua relação entre as descobertas na fase da explicação. No nosso trabalho fizemos recurso ao método comparativo, nomeadamente quando da análise da lei do exercício do direito de manifestação em alguns países europeus, e a lei vigente em Portugal. Assim, através da investigação comparativa analisamos a lei tal como ela se encontra consagrada no regime jurídico vigente, comparando-a com a de outros

¹¹ WALKER, D. M. - *The Scottish Legal System: An Introduction to the Study of Scots Law*. (5th edn), Revised, W. Edinburgh: Green and Son Ltd, 1981.

¹² PALMER, V. V. - *From Leretholi to Lando: Some Examples of Comparative Law Methodology*. American Journal Comparative Law, 2005, pp. 53-261.

ordenamentos jurídicos europeus, ao mesmo tempo que fornecemos ideias e pontos de vista para o futuro desenvolvimento jurídico.

O modelo de investigação histórico corresponde ao método que nos permite compreender a génese de uma norma jurídica, o seu desenvolvimento e alterações, caucionado desse modo a compreensão da sua natureza e função na sociedade atual. Assim, no nosso trabalho recorreremos ao método histórico, a fim de analisar aquela que tem sido a tradição de investigação do Direito fundamental de manifestação em Portugal, por forma a compreender a sua génese, o seu desenvolvimento ao longo dos tempos, sem prescindir do método crítico.

Neste sentido, do ponto de vista dos procedimentos técnicos, o nosso trabalho baseou-se principalmente na técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com recurso à análise de documentos, bibliografia sobre a temática, lei, doutrina e jurisprudência, publicados através de meios escritos e eletrónicos, nomeadamente livros, artigos científicos, pareceres e páginas *web*, visto a sua descrição, interpretação, compreensão e explicação nos permitir conhecer o que já foi estudado sobre o assunto em causa.

O nosso trabalho encontra-se dividido nos seguintes termos:

PARTE I – O direito de manifestação no contexto de um Estado de direito democrático;

PARTE II – Do direito de manifestação;

PARTE III – Da ingerência no direito de manifestação pelas forças de segurança;

CONCLUSÕES DA INVESTIGAÇÃO

BIBLIOGRAFIA

PARTE I

O direito de manifestação no contexto de um Estado de direito democrático

Capítulo I

A relação do Estado de direito democrático e o direito fundamental de manifestação

No presente capítulo pretende-se fazer uma análise profunda à conexão existente entre o direito de manifestação e o Estado de direito democrático, uma vez que o Estado de direito manifesta a concretização de um conceito específico de justiça, correspondendo a um meio de realização de garantia de direitos individuais naturais, nos quais se encontra inserido a liberdade de manifestação.

1.1 O direito de manifestação: um direito fundamental num Estado de direito democrático

A Constituição da República Portuguesa de 1976, ao reconhecer o direito de manifestação como um direito autónomo, pese embora, ligado ao direito de reunião, afastou-se dos moldes em que este direito se vinha afirmando ao longo dos tempos. Esta consagração constitucional de forma autónoma, separado do direito de reunião constituiu um modelo invulgar relativamente a estes direitos, uma vez que, quer a Declaração Universal dos Direitos do Homem (n.º 1, do art.º 20.º), a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (n.º 1, do art.º 12.º), o Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos (art.º 20.º) e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem apenas fazem referência ao direito de reunião de forma pacífica, nunca fazendo qualquer referência ao direito de manifestação. No mesmo sentido, muitas das Constituições próximas da nossa, não se referem ao direito de manifestação, com alusão ao termo manifestação, nem como objeto de um direito fundamental formalmente autónomo do direito de reunião, resumindo-se apenas a salientar, no âmbito do direito de reunião,

nomeadamente na Constituição da República Italiana¹³ quando refere “em lugar aberto ao público”, e na Lei Fundamental Alemã¹⁴, quando faz referência ao exercício de reuniões “ao ar livre”.

Contudo, temos verificado, que nas sociedades modernas, o exercício do direito de manifestação tem-se mostrado de extrema importância, relativamente às formas clássicas de reunião, normalmente realizadas em lugares particulares ou lugares abertos ao público apenas circunstancialmente. Segundo Sérvulo Correia ¹⁵ “(...) uma manifestação que circula - dá visibilidade e pretensões colectivas e exhibe fisicamente o carácter partilhado de certas opções aos olhos do cidadão isolado”.

Por conseguinte, seguindo a opinião de Kloepfer¹⁶ “Numa sociedade democrática, o acto de se manifestar não tem por conteúdo a imediata participação do cidadão no exercício do poder público”. Contudo, a sua participação na manifestação permite ao cidadão uma ocasião fundamental de, e por esta forma, estabelecer um certo equilíbrio perante a omissão por parte de quem os representa, nos processos de formação da opinião pública em geral, nos processos eleitorais e a oportunidade de interferir sobre o processo político.

As sociedades modernas são compostas por uma pluralidade de culturas, nas quais abundam uma grande variedade de interesses, perante as quais, os representantes do governo são incapazes de satisfazer todas as reivindicações, pretensões de direitos e exigências. Logo, o exercício direito de manifestação por parte dos cidadãos permite, que os mesmos se façam ouvir relativamente às suas insatisfações, aos seus descontentamentos, seus enseios e ao seu protesto, ao mesmo tempo que alerta a opinião pública para existência dos problemas sociais. Desta forma, o exercício do direito fundamental de manifestação apresenta-se como um dos instrumentos mais pujantes

¹³ Cfr. art.º 17.º “ (...) em lugar aberto ao público (...)”.

¹⁴ Cfr. o n.º 2, do art.º 8.º “(...) reuniões ao ar livre (...)”.

¹⁵ CORREIA, Sérvulo - *O direito de manifestação. Âmbito de protecção e restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 16.

¹⁶ Cfr. KLOEPFER, Michael, *Versammlungsfreiheit*, pp. 745-746, in: ISENSEE/KIRCHHOF (Hrsg), *Handbuch des Staatsrechts, VI, Freiheitsrechte*, Heidelberg: C. F. Müller, 1989 (citado: *Versammlungsfreiheit*), cit por CORREIA, Sérvulo - *O direito de manifestação. Âmbito de protecção e restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 16.

“(…) da afirmação do pluralismo na sociedade democrática e do asseguramento da liberdade de expressão às minorias”¹⁷.

Contudo, não podemos considerar o direito de manifestação apenas como um instrumento destinado a garantir o equilíbrio de situações minoritárias. As normas que garantem o exercício do direito de manifestação constituem uma ferramenta através do qual existe uma comunicação de forma global da sociedade. O direito de manifestação, surge como o condutor jurídico da exteriorização da opinião pública, das suas convicções, dos seus anseios e das suas mensagens, ou seja, uma forma de expressão coletiva, com garantia constitucional.

O direito de manifestação, como um direito de exteriorização coletiva, com consagração e garantia constitucional forma, enquanto norma (vertente objetiva) e, enquanto direito individual (vertente subjetiva) um elemento fundamental no Estado de direito democrático, para a manifestação das liberdades de comunicação dos cidadãos na sociedade.

A liberdade de exercício do direito de manifestação é uma liberdade pública indispensável e fundamental, numa sociedade democrática. Não havendo liberdade de exercício de manifestação, não é possível a realização dos valores do pluralismo e da liberdade das sociedades democrática. Assim, qualquer organização política que não garanta o exercício do direito de manifestação manifesta a inépcia para enfrentar os desafios impostos pelas sociedades democráticas modernas. Como refere Manuel valente “A liberdade de reunião e de manifestação é, pois, sinal de liberdade, independência e emancipação da sociedade e do cidadão consciente dos seus direitos e deveres cívicos”¹⁸.

Por outro lado, o exercício do direito de manifestação constitui uma válvula de segurança das sociedades democráticas, em virtude, de permitirem às minorias, por norma distanciadas dos centros de deliberação, de se fazerem ouvir, manifestando dessa

¹⁷ Cfr. LETURCQ, Standards, pp. 125-129, *cit.* Por CORREIA, Sérvulo - *O direito de manifestação. Âmbito de proteção e restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 17.

¹⁸ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord) - *Reuniões e manifestações – actuação policial*. Centro de investigação do ISCP SI. Coimbra: Almedina, 2009, p. 108.

forma as suas preocupações e as suas exigências. Desta forma, as minorias conseguem diminuir algumas deficiências dos modelos das sociedades democráticas, fundamentalmente dominados pelas maiorias.

Em suma, o direito de manifestação é, um direito democrático e de luta política imprescindível numa sociedade democrática. O fato do cidadão ter a faculdade de atuar de forma livre e ativa permite-lhe participar no procedimento decisório através do exercício do direito de participação e colaboração¹⁹. O direito de reunião e de manifestação encontram-se, desta forma, estreitamente ligados ao processo de formação democrática da vontade. Ao cidadão é-lhe facultado o direito de participar na formação da vontade política de forma constante e não apenas no decurso das eleições. O direito de reunião e de manifestação é o espelho da soberania popular e corresponde a um meio privilegiado para estimular o interesse e participação no processo de formação da vontade política.²⁰

O exercício da liberdade de manifestação constitui o espelho da soberania popular e constitui um instrumento privilegiado para estimular nos cidadãos a vontade de participar na escolha política e no processo de formação democrática.

1.2 O paradoxo entre um Estado de direito democrático e um Estado de direito não democrático e a liberdade de manifestação

No sentido de compreender a forma como o ensino jurídico contribui para a construção de um Estado de Direito, é necessário contextualizar dois paradoxos, ou seja, no primeiro existem Estados de Direito sem reflexão jurídica e científica, podendo, por outro lado, segundo paradoxo, existir uma reflexão científica sobre o Estado de Direito, embora não se trate de uma realidade efetiva.

E ainda, no caso de existência de Estados de direito sem reflexão jurídica, o Reino Unido como mais antiga democracia do mundo, na qual o ensino jurídico é uma realidade recente. Por outro lado, atualmente, o ensino jurídico não coincide com o Estado de Direito, tomando aqui, como exemplo, o caso da Guiné.

¹⁹ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.^a, 2009, p.33.

²⁰ *Idem*, p. 34.

A análise atualizada do Direito e do Estado é fornecida através do conceito de Estado de Direito, que se encontra inscrito nas Constituições e Leis fundamentais, e que tem como base três pressupostos marcantes, tais como a primazia da Constituição, o direito ao direito e o direito do juiz.

O Estado, então, criado através de um documento jurídico, atua segundo regras jurídicas como as leis, regulamentos, sentenças, atos administrativos. No caso em que existam atos que são estritamente políticos, e que dizem respeito ao exercício de funções políticas num Estado de Direito, devem ser reduzidos ao máximo para assegurar o funcionamento do Estado. Representam atos políticos que não podem ser sindicados pelos tribunais (artigo 66.º da Lei Constitucional)²¹.

Para José Joaquim Gomes Canotilho²²,

“O esquema racional da estadualidade encontra expressão jurídico-política adequada num sistema político normativamente conformado por uma constituição e democraticamente legitimado. Por outras palavras: o Estado concebe-se hoje como Estado Constitucional Democrático, porque ele é conformado por uma Lei fundamental escrita (= constituição juridicamente constituída das estruturas básicas da justiça) e *pressupõe um modelo de legitimação tendencialmente reconduzível à legitimação democrática*”.

O conceito de Estado de Direito assenta em quatro elementos básicos, a soberania, o território, o povo e a finalidade. Como ordem jurídica soberana que tem como objetivo o bem comum dos povos, situados num determinado território²³.

Neste contexto, Norberto Bobbio salienta que a distinção entre o direito natural e o direito positivo tinha sido identificada anteriormente na antiguidade, através de Platão e Aristóteles. Segundo Aristóteles, existem dois critérios para esta diferenciação, o direito natural, que apresenta a mesma eficácia em toda a parte, e o direito positivo, com eficácia somente nas comunidades políticas singulares; o outro critério representa o

²¹ Ensino do Direito e Estado de Direito em Angola Conferência proferida na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 28 de Novembro de 2008.

²² CANOTILHO, J. J. Gomes - *Direito Constitucional*. 6.ª ed.. Coimbra: Almedina, 1995, p. 43.

²³ *Idem*.

direito natural que prescreve ações cujo valor não está dependente do juízo sobre estas²⁴.

Da mesma forma, José Joaquim Gomes Canotilho²⁵ afirma que:

“Tal como são um elemento constitutivo do Estado de Direito, os direitos fundamentais são igualmente um elemento básico para a realização do princípio democrático. Mais concretamente: os direitos fundamentais têm uma função democrática dado que o exercício democrático do poder: 1 - significa a contribuição de todos os cidadãos para o seu exercício (princípio do direito de igualdade e da participação política); 2 – implica participação livre assente em importantes garantias para a liberdade desse exercício (o direito de associação, de formação de partidos, de liberdade de expressão, são, por ex., direitos constitutivos do próprio princípio democrático; 3 – envolve a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, económicos e culturais, constitutivo de uma democracia económica, social e cultural. Realce-se esta dinâmica dialética entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjetivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia”.

É de salientar que, no artigo 2.º, da CRP, “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”.

Torna-se de difícil medição uma sociedade democrática, embora existam um conjunto de elementos-chave reconhecidos como a base de uma sociedade democrática, nomeadamente *o princípio da igualdade*, que significa que todos os seres humanos nascem iguais e devem gozar de oportunidades iguais, bem como participar na vida política da comunidade, pelo que devem ter tratamento igual perante a lei. *A participação*, ou seja, a democracia não tem sentido sem a participação dos seus

²⁴ BOBBIO, Norberto - *O positivismo jurídico* (Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues trad.). São Paulo: Ícone, 1995, p. 17.

²⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes - *Direito Constitucional*. 6.ª ed.. Coimbra: Almedina, 1995, p. 430.

cidadãos. Participação em assuntos comunitários e políticos representa o requisito principal para a construção de um sistema democrático.

O Governo da maioria e os direitos da minoria: Embora a democracia seja por definição o governo do povo, é, de fato, o governo da maioria. Isto também significa uma obrigação da maioria ter em consideração os direitos e as diferentes necessidades dos grupos minoritários.

Chegados aqui, podemos questionarmo-nos sobre o porquê de o Estado ser um estado de direito democrático? e se não o fosse, qual seria a diferença?

A organização da sociedade é hoje um elemento caracterizador da mesma. Uma sociedade organizada (ou pelo menos no caminho da organização) é hoje um garante para o cumprimento dos direitos e liberdades dos cidadãos, e porque a nossa sociedade atual sempre se viu a viver desta forma não consegue imaginar como seria viver num Estado de “não direito” ou num Estado de direito “não democrático”.

Como já foi referido, o princípio básico do Estado de Direito é o da eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos, com a consequente garantia de direitos dos indivíduos perante esses poderes.

Seguindo Gomes Canotilho²⁶, o Estado de direito é um Estado ou uma forma de organização político-estadual cuja atividade é determinada e limitada pelo direito. “*Estado de não direito*” será, pelo contrário, aquele em que o poder político se proclama desvinculado de limites jurídicos e não reconhece aos indivíduos uma esfera de liberdade ante o poder protegida pelo direito.

Seguindo o pensamento deste autor, um Estado de não direito será um Estado que decreta leis arbitrárias, cruéis ou desumanas; um Estado em que o direito se identifica com a “*razão do Estado*” será um Estado pautado por uma radical injustiça e desigualdade na aplicação do direito entre o poder político e o povo, e entre os próprios cidadãos.

Assim, num Estado de não direito existem leis arbitrárias, cruéis e desumanas que fazem da força ou do exercício abusivo do poder o direito, deixando sem qualquer defesa jurídica eficaz o indivíduo, os cidadãos, os povos e as minorias.

²⁶ CANOTILHO, Gomes. *Estado de Direito*. [Consult. 4OUT2015]. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32571-39731-1-PB.pdf>, p. 4.

Estado de não direito será também aquele que identifica o direito com a “*razão do Estado*”, com o “*bem do povo*”, com a “*utilidade política*”, autoritária ou totalitariamente impostos.

Isto fará com que haja uma radical injustiça e flagrante desigualdade na aplicação do direito aos cidadãos. Um cidadão será punido de uma forma, e outro, perante a mesma situação, sê-lo-á de outra. Isto gera desigualdades e injustiças desmedidas no seio da sociedade.

Dada esta premissa, podemos dizer que o Estado de direito não democrático será um Estado que em nada conta com a participação do povo, um Estado onde a democracia simplesmente não existe.

Num Estado de direito não democrático é a vontade dos chefes de Estado, dos governantes, que determina a prática de atos perante a sociedade, desprotegida de valores e garantias. Assiste-se à ingerência, sem balizamento algum, de uma parte da sociedade na vida pessoal do coletivo, sem imposição de quaisquer limites, nomeadamente os que se prendem com o respeito por princípios como os de justiça, igualdade, liberdade, dignidade da pessoa humana, princípios esses constitucionalmente consagrados no Estado de direito democrático. Princípios que, ao deixarem de existir, levam a arbitrariedades e a desigualdades extremas.

O primeiro momento de negação do Estado de direito democrático encontra-se nos regimes nazifascistas. Encontramos, no estado fascista, uma institucionalização totalitária diferente daquilo que concebemos como Estado de Direito. Em primeiro lugar porque este regime não era organizado pelo direito, e por isso nem sequer um Estado de direito se poderia considerar que fosse. Perante ele, os direitos individuais assentes na dignidade da pessoa humana cediam porque, num primeiro plano, estavam sempre os interesses do Estado.

Ora, este não é o objetivo do Estado de direito democrático: neste pressupõe-se uma certa distância e uma inequívoca separação entre a sociedade civil, mormente do povo, e o Estado. Por último, o Estado fascista é um Estado de não direito porque, como realidade que se justifica a si própria, não carece de legitimação. Foge da legitimação democrática.

Deste modo, o exercício do direito de manifestação constitui um dos pilares fundamentais de um Estado de direito. A liberdade de manifestação constitui uma liberdade pública fundamental nas sociedades democráticas. Como refere António Francisco de Sousa “A liberdade de reunião e de manifestação é sinal de liberdade, independência e emancipação do cidadão consciente dos seus direitos e deveres cívicos”²⁷. A liberdade de manifestação num Estado de direito corresponde aos direitos democráticos e de luta política, ou seja, os cidadãos são livres para participar no processo decisório por intermédio do exercício do direito de colaboração e de participação. O direito de manifestação num Estado de direito concede aos cidadãos o direito de participar na formação da vontade política, não só durante as eleições, mas de uma forma constante.

Por outro lado, num Estado de não direito, a liberdade de manifestação não encontra proteção no poder político, em virtude de ser um Estado em que o poder político se proclama desvinculado de limites jurídicos e não reconhece aos indivíduos uma esfera de liberdade ante o poder protegida pelo direito. Os cidadãos num Estado não direito não são livres para participar em qualquer processo decisório, quer na participação política, quer nas decisões que vinculam os seus direitos cívicos. Os cidadãos, num Estado de não direito estão sujeitos a leis arbitrárias, cruéis e desumanas que fazem da força ou do exercício abusivo do poder o direito, deixando sem qualquer defesa jurídica eficaz o indivíduo, os cidadãos, os povos e as minorias.

1.3 Estado de Direito: um Estado impulsionador do processo de consagração e afirmação de direitos fundamentais – O direito de manifestação

O Estado de direito foi o grande impulsionador do processo de consagração e afirmação dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, que compreende um dos fundamentos basilares na organização das sociedades políticas dos Estados modernos. O Estado de direito tem como princípio fundamental o afastamento de decisões no decorrer do exercício dos poderes públicos, por forma a garantir a proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, relativamente ao exercício desses poderes.

²⁷ SOUSA, António Francisco - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* – Sociedade Editora Ld.ª, 2009, p. 32.

Por sua vez, a Constituição da República Portuguesa, de 1976, veio consagrar em Portugal o direito de reunião e de manifestação, como um direito fundamental autónomo, desde que seja exercido de forma pacífica e sem armas. Estes direitos, na estrutura da Constituição encontram-se inseridos nos direitos, liberdades e garantias pessoais (Título II, Capítulo I, da CRP). Logo, estamos perante um direito fundamental que constitui uma das liberdades fundamentais e um dos principais pilares, do Estado de direito democrático (art.º 2.º, da CRP). Assim, uma das funções primordial do Estado democrático destina-se a garantir a “(...) efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”(art.º 2.º, última parte).

Neste contexto, através do exercício do direito de reunião e de manifestação os cidadãos garantem o exercício de outras liberdades, nomeadamente a liberdade de intervenção política, uma vez que lhe permite eficácia na opinião pública, muitas vezes responsável pelo controle do poder do Estado, tornando-se num dos elementos fundamentais para a manutenção do normal funcionamento das instituições democrática, podendo desta forma ser consideradas como um mecanismo autónomo de manifestação de pensamento, onde se inclui o direito de protestar, reclamar ou reivindicar os seus direitos.

O exercício do direito de liberdade de reunião e de manifestação, corresponde a uma liberdade fundamental num Estado de direito, porque este ao garantir estas liberdades, permite aos cidadãos, por meio de uma união exteriorizar para a opinião pública, as suas opiniões, as suas preocupações e as suas exigências sobre os mais variados assuntos, por forma a fazerem-se ouvir pelas autoridades pública, dando desta forma um contributo valioso para a discussão pública sobre o assunto.

1.4 Estado de direito: democracia e liberdade de manifestação

Antes de tecermos uma análise específica da liberdade fundamental de manifestação, entendemos ser importante, realçar a relação entre a liberdade de manifestação e a democracia, ou seja a liberdade de manifestação e a sua importância como requisito fundamental no processo da democracia.

O conceito de Democracia encontra-se intimamente ligado aos conceitos de Estado de Direito, Estado e direito democrático.

Os primeiros esforços para a democratização do Estado Nacional decorreram em países que já possuíam os seus corpos legislativos, que tinham como objetivo representar os vários interesses sociais, nomeadamente os aristocratas e os comuns, o interesse de terras e interesses comerciais²⁸.

A premissa mais significativa do Estado contemporâneo é a sua conceção como Estado de Direito, que corresponde ao poder político estadual que se submete materialmente ao Direito e que contém o respetivo poder. O Estado de Direito representou um corte marcante com o passado e revelou-se como uma orientação forte contra o arbítrio régio, que reinava no Estado Absoluto, numa altura em que as decisões a tomar eram praticamente do exercício puro do poder²⁹.

A investigação relacionada com as características de um sistema constitucional observou a maneira como se organiza a relação entre os governantes e os governados, e que corresponde à forma política de governo, ou “sistema político”³⁰. Assim, o estudo dogmático das várias formas do governo permite estabelecer uma *summadivisio* entre dois grandes polos, como as ditaduras e as democracias.

As democracias, contrárias às ditaduras, representam organizações de poder público. Os governados influenciam a atividade e o percurso dos governantes e sobre eles exercem um efetivo controlo. Assim, a expressão “democracia”, tendo como base uma raiz etimológica e ilustrativa do significado, é originária do grego e utiliza os vocábulos “demos”, ou seja, povo, e “kratos”, que designa o poder público³¹.

²⁸ ABU-EL-HAJ, Jawdat. *Robert Dahl e o Dilema da Igualdade na Democracia Moderna. Análise Social*. Vol. XLIII (1.º), 2008, 159-180. [Consult. 27NOV2015]. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218640562R3vDL0hl7Uf70DU1.pdf>.

²⁹ Lembrando-se a advertência de Lord ACTON, segundo a qual “o poder corrompe e o poder absoluto tende a corromper absolutamente”

³⁰ A isso se chama forma política de governo, para se dissociar da forma institucional de governo, adotando-se igualmente outras designações, como “sistema político”, “regime político” ou “forma política”

³¹ Quanto ao sentido etimológico da democracia, Vide GOUVEIA, Jorge Bacelar. O princípio democrático no novo Direito Constitucional Moçambicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 36. n. 2 (1995). Lisboa: Universidade de Lisboa, pp. 465 e ss., e *Manual de Direito Constitucional - Vol. II*, op. cit., p. 869; DAHL, Robert Alan. *Democracia*. Lisboa: Temas e Debates. 2000, p. 19; DALLARI, Dalmo de Abreu. *O aparato jurídico da Democracia*. Direito e

No mesmo sentido, para Lipset³², a democracia pode ser definida como “um sistema político que fornece oportunidades constitucionais regulares para a mudança dos funcionários governantes e um mecanismo social que permite a uma parte – a maior possível – da população influir nas principais decisões mediante a sua escolha entre os contendores para cargos políticos”.

Na opinião de Dahl³³, a democracia expressa a oportunidade de participação efetiva, de igualdade de voto, de obtenção de informação esclarecida, de exercício de controlo final sobre a agenda política e a oportunidade de inclusão de adultos na vida de uma sociedade. Na opinião deste autor, a democracia justifica-se quando se pretende produzir, na atividade política, consequências desejáveis, tais como evitar a tirania, produzir e garantir direitos essenciais aos cidadãos, criar e garantir a liberdade para todos os cidadãos, promover a autodeterminação, fazer existir a autonomia moral, criar e garantir o desenvolvimento humano, proteger os interesses pessoais essenciais, garantir a igualdade política, procurar a paz e a prosperidade.

Por sua vez, Norberto Bobbio³⁴ estabelece uma relação entre democracia e liberalismo, mediante a qual conclui que a democracia pode ser considerada como sendo o prosseguimento e o aperfeiçoamento do Estado Liberal. Segundo o autor:

“não só o liberalismo é compatível com a democracia, mas a democracia pode ser considerada como o natural desenvolvimento do Estado Liberal apenas se tomada não pelo lado de seu ideal igualitário, mas pelo lado da sua fórmula política (...), a soberania popular. O único modo de tornar possível o exercício da soberania popular é a atribuição ao maior número de cidadãos do direito de participar directa e indirectamente na tomada das decisões colectivas”.

Assim, a democracia retrata, deste modo, o exercício do poder pelo povo, podendo (e devendo) cada um dos cidadãos usar dos seus direitos, na maior extensão dos direitos

Cidadania. Ano VI, n. 19 (janeiro a abril de 2004). Praia: Cabo Verde, pp. 133 e ss. Numa perspetiva histórica quanto à evolução da ideia de democracia, v., por todos, CÂNFORA, Luciano. *A Democracia – História de uma Ideologia*. Lisboa: Edições 70, 2007, pp. 11 e ss.

³² LIPSET, S. M - *O Homem Político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 45.

³³ DAHL, R.A - *Democracia – Temas e Debates*. Lisboa: Sociedade Gráfica, SA, 1999, p. 47.

³⁴ BOBBIO, Norberto - *O Conceito de Sociedade Civil*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1994, pp. 42-43.

políticos, até ao limite último do sufrágio universal masculino e feminino, salvo o limite de idade³⁵.

Seguindo este pensamento, as definições da democracia acima referidas não podem ser entendidas por si só, torna-se necessário ter conhecimento sobre quais os elementos, características e, sobretudo, quais as condições exclusivas da democracia. Neste rumo, Lipset (1967, p. 45) defende que a definição da democracia deve ser especificamente condicionada às seguintes características: uma fórmula política ou corpo de crenças especificando quais as instituições legítimas, aceites como adequadas por todos (partidos políticos, imprensa livre, etc); um conjunto de líderes políticos no exercício dos cargos e um ou mais conjuntos de líderes reconhecidos, tentando alcançar esses mesmos cargos.

Norberto Bobbio³⁶ também moveu esforços no sentido de definir a democracia, separando-a ou distinguindo-a de outras formas de governo, nomeadamente a forma de governo autocrático, qualificando a democracia como um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem “quem está autorizado a tomar decisões políticas e com quais procedimentos”. O mesmo autor defende que não importa se essas regras se encontram escritas ou se são consuetudinárias. O importante é que existam regras que estabeleçam critérios para identificar “quais são os indivíduos autorizados a tomar decisões vinculatórias para todos os membros do grupo e à base de quais procedimentos”.

Estamos, neste contexto, em condições de afirmar que a forma política democrática nos textos constitucionais é efetuada com o apelo ao princípio da soberania popular, através da titularidade do povo, e dela emana o critério de escolha e de atividade do Estado-Poder. Assim sendo, a democracia representa o poder público e postula uma relação de confiança com a comunidade política, submetida a controlos jurídicos e políticos³⁷.

³⁵ *Idem*, p. 43.

³⁶ BOBBIO, Norberto - *O Futuro da Democracia – uma defesa das regras do jogo*. 6.^a ed.. São Paulo: Paz e Terra, 1997, pp. 19-43.

³⁷ Sobre a democracia em geral, v. BURDEAU, Georges. *A Democracia*, op. cit., pp. 9 e ss.; TOURAINE, Alain - *O que é a Democracia*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996, pp. 17 e ss.; ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*, op. cit., pp. 230 e ss.; DAHL, Robert Alan. *Democracia*, op. cit., pp. 45 e ss.; DWORKIN, Ronald - *La Democracia Posible – principios para un nuevo debate político*. Barcelona: PaidósIberica, 2007, pp. 15 e ss.; GOUVEIA, Jorge Bacelar - *Manual de Direito Constitucional. Vol. II. Op. cit.*, pp. 870 e ss.

O funcionamento da democracia, com base na regra da maioria, não significa dizer que os que têm a opinião contrária se consideram excluídos do sistema político.

A concretização da relação entre os governados e os governantes no regime democrático subdivide-se em três óticas significativas: a democracia representativa, que ocorre na situação em que os governantes mandam em nome do povo e com confiança política. A democracia referendária, em que é o povo que decide diretamente as questões de governação com a força de um ato jurídico-público, e a democracia participativa, situação em que o exercício de direitos políticos contribui para a formação da opinião pública e para a limitação do poder público, bem como para a sua democratização³⁸.

É, pois, pertinente referir as vantagens da democracia como modalidade de forma institucional de governo, vantagens essas, que se podem categorizar, de acordo com Dahl, a vários níveis: ajudar a evitar a governação por autocratas cruéis e viciosos; garantir aos cidadãos um conjunto mínimo de direitos fundamentais, impossíveis em sistemas ditatoriais; assegurar uma maior margem de liberdade pessoal; auxiliar os cidadãos na proteção dos seus interesses fundamentais; proporcionar o exercício do autogoverno, permitindo a escolha democrática das leis³⁹.

Nos últimos 30 anos, com o início da “terceira vaga de democratização”, Huntington (1991)⁴⁰ refere, que o tema da democracia e democratização dos regimes políticos tem estado no centro da agenda das ciências sociais, especialmente da Ciência Política e da Economia. As causas e consequências da mudança de regimes autocráticos para democráticos e os fatores que permitem a sustentabilidade da democracia foram, e continuam a ser, objeto de vasta produção académica. Assim, à medida que existe um número cada vez maior de nações que passam a escolher os seus líderes políticos através de eleições livres e justas, a atenção dos investigadores tem-se, igualmente, dirigido para a necessidade de descobrir o que diferencia as democracias entre si^{41,42}.

³⁸ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar - *Manual de Direito Constitucional*. Vol. II, 3.^a ed.. Coimbra: Almedina, 2010, p. 872.

³⁹ Cfr. DAHL, Robert Alan - *Democracia – Temas e Debates*. Lisboa: Sociedade Gráfica, SA., pp. 55 e ss.

⁴⁰ HUNTINGTON, Samuel - *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. 1991, University of Oklahoma Press, pp. 1-108.

⁴¹ O'DONNELL, G.; CULLELL, J. V.; LAZZETTA, O. M - *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. 2004. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.

Esta atenção académica não é independente, mas, pelo contrário, resultante do peso crescente deste tema na agenda política. Os declínios da participação eleitoral, da confiança dos cidadãos nas instituições políticas, são temas recorrentes no discurso de comentadores.

Qualquer tentativa de avaliar a qualidade da democracia, seja através de indicadores objetivos ou recorrendo a perceções subjetivas dos cidadãos sobre o seu funcionamento, implica inevitavelmente a adoção de algumas premissas normativas sobre o que a democracia significa. Os autores que se debruçam sobre o tema incluem inúmeras definições do conceito, assim como alimentam um prolongado debate entre os defensores de definições mais procedimentais e de definições mais substantivas da democracia⁴³.

Tendo em consideração o disposto, uma boa democracia é, do ponto de vista dos resultados, um regime com a capacidade de satisfazer as expetativas dos cidadãos e, do ponto de vista do seu conteúdo, de permitir que os seus cidadãos, associações e comunidades usufruam de liberdade e de igualdade política. Tendo em conta os procedimentos, é um regime no qual os cidadãos têm o poder soberano para avaliar, isso a despeito de o governo providenciar ou não liberdade ou igualdade de acordo com os critérios do Estado de Direito⁴⁴. Segundo os autores, os cidadãos, as organizações e os partidos políticos participam e competem para manter os seus eleitos responsáveis pelas suas políticas e ações. Elaboram a monitorização da eficiência e da justeza da aplicação das leis, da eficácia das decisões do governo e da responsabilidade política e capacidade de resposta dos seus eleitos.

Algumas transformações nos processos de decisão têm posto em risco a aplicação dos princípios de ética da governação: “o distanciamento e a falta de renovação dos partidos, o autismo dos governantes face aos problemas dos cidadãos, o esvaziamento do Parlamento e a sua resignação a uma função submissa dos governos, o redimensionamento da administração pública por lógicas economicistas, a proliferação de novos híbridos administrativos sem que sejam clarificadas fronteiras de interação

⁴² DIAMOND, L.; MORLINO, L. - *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2005.

⁴³ Cfr. Schumpeter, 1942, Dahl, 1971 e Bobbio 1984, entre muitos outros.

⁴⁴ DIAMOND, L.; MORLINO, L. - *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2005.

público/privado e salvaguardado o interesse público, a insuficiência do Estado face aos desafios da economia global”⁴⁵.

Quando se abordam os valores associados ao Estado Democrático, torna-se necessário distinguir entre três tipos de legitimidade democrática, tipos esses que nos permitem refletir sobre os standards de ética por intermédio dos quais a nossa Democracia funciona: input legitimacy – igualdade, accountability e mérito; throughput legitimacy – legalidade e transparência; e output legitimacy – eficiência, imparcialidade, compaixão e formalidade (Scharpf, 1999).

A definição operacional de Democracia com que trabalhamos contempla a realização de três princípios básicos⁴⁶: I. Liberdade, através da qual os cidadãos exercem um conjunto de direitos fundamentais sem interferências abusivas do Estado, mas onde o Estado assume também a responsabilidade de proteger esses direitos contra as interferências de outros agentes; II. Igualdade, dando a todos os cidadãos iguais oportunidades para que as suas preferências sejam tomadas em conta no processo de tomada de decisões políticas; III. Controlo, seja aquele que é exercido pelos cidadãos sobre os agentes políticos através dos mecanismos eleitorais, seja aquele a que os órgãos do Estado estão sujeitos por parte de outras instituições, seja ainda o controlo que os agentes eleitos exercem de fato sobre as políticas públicas. A realização destes princípios básicos presume que o sistema político democrático seja capaz de cumprir um conjunto básico de funções.

Uma vez analisadas algumas definições importantes sobre democracia, importa, tecer algumas considerações sobre a relação do princípio democrático e a liberdade de manifestação.

Um dos pilares fundamentais que sustentam o princípio democrático não consiste apenas na soberania popular, mas também no princípio majoritário, segundo o qual, numa sociedade democrática, quando do processo de tomada de decisões políticas, deve prevalecer a vontade da maioria, respeitando-se, evidentemente, a opinião de uma

⁴⁵ SOUSA, Luís e João Triães - *Corrupção e Ética em Democracia: o caso de Portugal*. In De Sousa, Luís e João Triães (Orgs.), 2008.

⁴⁶ POWELL, G. B. - *The Chain of Responsiveness*. Journal of Democracy. Volume 15, issue 4, 2004, pp. 91-105. [Consult. Em 17SET2015]. Disponível em <http://www.journalofdemocracy.org/article/quality-democracy-chain-responsiveness>.

minoria. Precisamente nesse ponto se encaixa a concepção contramajoritária dos direitos fundamentais, previstos na grande maioria dos sistemas jurídicos constitucionais.

Segundo Kelsen “(...) de fato, a existência da maioria pressupõe, por definição, a existência de uma minoria. Disto resulta não tanto a necessidade, mas principalmente a possibilidade de proteger a minoria contra a maioria. Esta proteção da minoria é a função essencial dos chamados direitos fundamentais e liberdades fundamentais, ou direitos do homem e do cidadão, garantidos por todas as modernas constituições das democracias parlamentares (...)”⁴⁷

No mesmo sentido, para Norberto Bobbio⁴⁸ a democracia obedece a uma norma de procedimento fundamental: as numa sociedade, marcada pela diversidade cultural, na qual vigora uma pluralidade de convicções e ideias sobre as várias realidades sociais, um olhar limitado da democracia é revelador de decisões políticas realizadas em conformidade com a vontade da maioria. Esta corresponde a uma regra, não sendo a única, que tem como principal objetivo atribuir legitimidade ao regime. Contudo, o fato de antever o consenso da maioria deduz-se que existe uma minoria que por sua vez se vai opor ao grupo dominante. Deste modo, uma democracia, na qual vigora uma pluralidade de convicções e ideias sobre as várias realidades sociais, é fundamental que também se garanta o respeito dos direitos fundamentais das minorias, nomeadamente os relacionados com as liberdades.

Na opinião de Jorge Novais, os direitos fundamentais funcionam como trunfos contra a maioria, uma vez que se apresentam como uma barreira “contra as decisões da maioria política”, ajudando “a posição mais débil, mais impopular ou mais ameaçada, não para fazer prevalecer ou impor à maioria, mas para garantir ao indivíduo ou à minoria isolada o mesmo direito que têm todos a escolher livre e autonomamente os seus planos de vida, a expor e divulgar as suas posições junto dos concidadãos, a ter as mesmas possibilidades e oportunidades que quais-quer outros para apresentar e defender as suas

⁴⁷ Kelsen, Hans - *A Democracia*. 2.^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 97.

⁴⁸ Bobbio, Norberto - *O Futuro da Democracia – uma defesa das regras do jogo*. 6.^a ed.. São Paulo: Paz e Terra, 1997, pp. 41 e seg.

concepções, opiniões ou projectos, isto é, a competir com armas iguais no livre mercado das ideias”⁴⁹.

Deste modo, numa democracia, o consentimento por parte da maioria deve coexistir com o respeito pelos direitos das minorias. Não existe democracia sem que estejam garantidos as liberdades de expressão, manifestação quer exercida de forma individual ou coletiva, e o direito de ouvir a opinião dos outros, de uma forma livre, sem qualquer crivo autocrático, ameaça ou constrangimento, por parte de quem governa ou pela maioria das pessoas que constitui a sociedade em que se vive. A liberdade de manifestação encontra-se inserida nesse contexto. A liberdade de exercício de manifestação encontra-se profundamente ligada à liberdade de expressão, através da qual dá alento às ideias e convicções de minorias que, por meio do exercício de manifestação, se podem se fazer ouvir com mais intensidade e, alcançar os objetivos pretendidos, relativamente aos assuntos do seu descontentamento.

Por conseguinte, numa sociedade, marcada pela diversidade cultural, na qual vigora uma pluralidade de convicções e ideias sobre as várias realidades sociais, um olhar limitado da democracia é revelador de decisões políticas realizadas em conformidade com a vontade da maioria.

Em nossa opinião, tendo em consideração o referido, uma boa democracia é, do ponto de vista dos resultados, um regime capaz de satisfazer as expectativas de cidadãos e, do ponto de vista do seu conteúdo, permite que cidadãos, associações e comunidades desfrutem de liberdade e de igualdade política. Assim, para que possamos falar de um princípio democrático perfeito, este, não deve aplicar de forma rigorosa o princípio majoritário, permitindo, em nome do pluralismo, que as minorias, com menos “voz ativa”, possam exprimir de forma livre as suas opiniões. Assim, um verdadeiro Estado Democrático é aquele que garante a todos os cidadãos, em igualdade de condições, uma possibilidade de expressar as suas opiniões, reivindicações, enseios, como forma de participar, fazendo uso do intitulado “argumento cooperativo”. Neste sentido, a liberdade de manifestação apresenta-se como um direito fundamental autónomo, e como um fator de legitimação do princípio democrático.

⁴⁹ NOVAIS, Jorge Reis - *Direitos Fundamentais: Trunfos contra a Maioria*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 33-35.

1.5 Estado de liberdade, segurança e justiça

“O Estado de direito garante a Segurança e a liberdade⁵⁰”. Conforme já aqui enunciámos, e como ao longo do trabalho voltaremos certamente a repetir, de entre os muitos valores que caracterizam uma sociedade democrática encontram-se a liberdade, a segurança e a justiça. São valores que se encontram intrinsecamente ligados e que geralmente apenas funcionam, na sua plenitude, quando dependentes uns dos outros, já que não há liberdade sem segurança, nem segurança sem liberdade.

Apenas a vivência numa sociedade livre permite aos cidadãos um sentimento de verdadeira segurança, uma segurança garantida pelo Estado, onde se reprimem os atos criminosos, proporcionando aos cidadãos a segurança necessária para poderem viver a sua liberdade convenientemente. Deste modo, um ambiente de segurança, de legalidade e de transparência contribui de diversas formas para o desenvolvimento económico e social de uma sociedade.

A criminalidade é hoje um problema reconhecido pelos governos democráticos, bem como a dificuldade no combate a este assumido problema. A criminalidade, quando não é combatida de forma eficaz, tem um impacto altamente negativo na atividade económica e social de um país, impedindo que este se desenvolva, gerando o medo e a insegurança nas populações, que rapidamente tentam encontrar formas de se protegerem e de alcançarem a segurança e a estabilidade que uma sociedade justa e democrática deve assegurar.

Segundo Canotilho, “a experiencia comum revela que as pessoas exigem fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência aos atos dos poderes públicos, de forma a poderem orientar a sua vida de forma segura, previsível e calculável”⁵¹⁵²

A isto chamamos segurança jurídica, em que, segundo este autor, “as pessoas (...) têm o direito de poder confiar que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e

⁵⁰ CANOTILHO, Gomes - *Estado de Direito*. [Consult. Em 4OUT2015]. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32571-39731-1-PB.pdf>. P. 25.

⁵¹ *Idem*.

⁵² CANOTILHO, J.J. Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a ed., 8.^a. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2013, p. 248.

válidas ou em atos jurídicos editados pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico.”⁵³

São apontadas como refrações mais importantes deste princípio as seguintes:

- a) - Relativamente aos atos normativos, a proibição de normas retroativas restritivas de direitos e interesses juridicamente protegidos;
- b) - Relativamente a atos judiciais, a inalterabilidade do caso julgado;
- c) - Em relação a atos da administração, a tendencial estabilidade dos casos decididos através de atos administrativos constitutivos de direitos⁵⁴.

A segurança jurídica surge também associada a um outro princípio, não menos importante, que é o da confiança jurídica. A proteção da confiança dos cidadãos relativamente à ação dos órgãos do Estado é um elemento essencial, não apenas da segurança da ordem jurídica, mas também da própria estruturação do relacionamento entre o Estado e os cidadãos num Estado de Direito.

Sem a possibilidade, juridicamente garantida, de poder calcular e prever os possíveis desenvolvimentos da atuação dos poderes públicos suscetíveis de se refletirem na sua esfera jurídica, o indivíduo converter-se-ia, com violação do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em mero objeto do acontecer estatal.⁵⁵

O cidadão deve poder prever as intervenções que o Estado poderá levar a cabo sobre ele ou perante ele. Deve poder confiar que a atuação do Estado é igual para todos os cidadãos em situações idênticas. Por outro lado, o cidadão tem de contar com as consequências que os seus atos possam acarretar.

O artigo 2.º do Tratado da União Europeia determina que “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”.

⁵³ CANOTILHO, J.J. Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª ed., 8.ª. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2013, p. 248.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ NOVAIS, Jorge Reis - *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p 816.

E como princípios fundamentais e basilares de um Estado de Direito, o Tratado de Lisboa veio conferir mais poderes aos cidadãos da União Europeia a fim de intervirem em várias áreas de grande relevância, como é o caso da liberdade, segurança e justiça, com destaque para o combate ao terrorismo e à criminalidade.

Não obstante a evolução da espécie humana, esta acarreta também alguns (e novos) problemas, o que leva a que o Homem adote comportamentos que constituem verdadeiros desvios à norma social; e isto leva a que os Estados se mostrem muitas vezes incapazes de garantir a segurança das sociedades, assegurando a liberdade de cada um e a justiça social.

O princípio de Estado de direito democrático postula uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas, razão pela qual a normação que, por sua natureza, obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiada opressiva aqueles mínimos de certeza e segurança que as pessoas, a comunidade e o direito têm de respeitar como dimensões essenciais do Estado de direito democrático, terá de ser entendida como não consentida pela lei básica.

PARTE II

Do Direito de Manifestação

Capítulo I

A adequação do regime legal do direito de manifestação à sua tutela constitucionalmente garantida

O presente capítulo tem como objetivo a análise e interpretação jurídica da adequação do regime legal do direito de manifestação à sua tutela constitucionalmente garantida, incluindo a interpretação do Direito fundamental de manifestação na Constituição da República portuguesa e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

1.1 O Direito fundamental de manifestação na Constituição da República portuguesa e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem

A inevitabilidade da ideia de limites dos direitos conforme o artigo 4.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “a liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique o próximo: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados por Lei”⁵⁶.

Por conseguinte, a CRP consagra no seu artigo 45.º o direito de reunião e manifestação como direito constitucionalmente protegido. Nos termos do n.º1 desta disposição legal “os cidadãos têm o direito de reunir, pacificamente e sem armas⁵⁷, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização”. Já no n.º 2, deste preceito legal, pode ler-se expressamente que “a todos os cidadãos é reconhecido o direito de

⁵⁶ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital – Anotação aos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º em Constituição Anotada, *cit.*

⁵⁷ A alusão à condição de exercer o direito de reunião e manifestação de forma pacífica e sem armas está também associado a outras situações em que as armas são proibidas. Veja-se, por exemplo, nas assembleias de voto, em que os membros desta se encontram proibidos de estar armados, bem como todas as pessoas que naquele espaço se encontrem. Esta proibição assume todo o sentido quando pensamos nos prejuízos que o uso da arma pode acarretar, colocando em risco outros direitos fundamentais e constitucionalmente protegidos, tais como o direito à vida ou à integridade física.

manifestação”. Este é um direito que na sistematização da Constituição da República Portuguesa se integra nos direitos, liberdades e garantias pessoais (título II, capítulo I). A este preceito é atribuída a força jurídica prevista no artigo 18.º da CRP, isto é, tem aplicabilidade direta e vincula as entidades públicas e privadas, havendo a possibilidade de restrição legal limitada ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e aos casos expressamente previstos na CRP. Como já tivemos oportunidade de referir, trata-se de um direito que constitui um dos pilares essenciais no Estado de direito democrático.

A primeira norma legal a autonomizar formalmente este direito como direito fundamental, no nosso país, foi mesmo a CRP. Com exceção da Constituição de 1822, que não incluía o direito de reunião no seu elenco das liberdades, direitos e garantias, todos os textos constitucionais portugueses subsequentes o consagraram como direito fundamental.

A Constituição de 1822 não se referia à liberdade de reunião e de manifestação, à semelhança do que fez com outros direitos e liberdades dos cidadãos que também não reconhecia. Já a carta Constitucional de 29 de abril de 1826⁵⁸ apenas garantiu, no seu art.º 145º §3º, que “Todos podem comunicar os seus pensamentos por palavras, escritos, e publicados pela Imprensa sem dependência de Censura, contanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem no exercício deste direito, nos casos e pela forma que a Lei determinar”. Em suma, era assim consagrado o poder de todos os cidadãos comunicarem os seus pensamentos por palavras e escritos. Posteriormente, a constituição Política da Monarquia Portuguesa, datada de 1838⁵⁹, viria a garantir, no seu artigo 14º §1º, que “ sem dependência de autorização, as reuniões feitas tranquilamente e sem armas” podiam ser realizadas. Já aqui a questão da pacificidade era condição *sine qua non* para a realização de qualquer reunião ou manifestação.

Já a Constituição de 11 de abril de 1933 consagrou no seu texto, artigo 14.º nº 8, o direito dos cidadãos à liberdade de reunião e associação. Não obstante esse fato, esta não era uma liberdade total, uma vez que sofria inúmeras restrições ao seu exercício, fruto do próprio Estado que governava à época.

⁵⁸ [Consult. Em 25NOV2015]. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1533.pdf>.

⁵⁹ [Consult. Em 27NOV2015]. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1058.pdf>.

Foi com a revolução de 1974 que foi implementado, no nosso país, o regime que atualmente vigora, através do Decreto-lei nº 406/74 de 29 de agosto. Posteriormente, a constituição de 1976 consagrou a liberdade de reunião e manifestação de forma pacífica e sem armas, elevando este direito a um direito constitucional.

Por seu lado, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)⁶⁰, ratificada por Portugal, garante a liberdade de reunião a todas as pessoas como direito diretamente aplicável. Determina o artigo 11º da referida convenção⁶¹, sob a epígrafe “Liberdade de reunião e de associação”:

1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, incluindo o direito de, com outrem, fundar e filiar-se em sindicatos para a defesa dos seus interesses.

2. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições que, sendo previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.

Contudo, a referida disposição legal proíbe que sejam impostas restrições legítimas ao exercício destes direitos aos membros das forças armadas, da polícia ou da administração do Estado.

Por conseguinte, encontramos alusões ao direito de reunião nos mais significativos instrumentos jurídicos internacionais. O artigo 20.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem afirma que “toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião (...)”. Por sua vez, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos refere que “o direito de reunião pacífica é reconhecido (...)”. Também o artigo 11.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem estabelece que “qualquer pessoa tem direito à liberdade de reunião pacífica (...)”.

A luta pelos Direitos Fundamentais nos Estados germânicos teve origem no século XIX, como resultado de intensos embates da nação alemã por limitar o poder monárquico ao

⁶⁰ Assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, pelos países membros do Conselho da Europa, tendo entrado em vigor em 3 de setembro de 1953.

⁶¹ [Consult. Em 27NOV2015]. Disponível em http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIIPAG3_1_13.htm.

mesmo tempo que positivou em texto formal os Direitos de Liberdade. A Revolução Francesa foi um marco importante, pois, ao nível da história constitucional a limitação do poder monárquico seria universalizado e conhecido como Constituição. Aquilo que alterou constituiu uma nova ordem, ordem esta que correspondeu a uma significativa mudança na condição do indivíduo no seu relacionamento com o Estado, transitando este da condição de súbdito para a de cidadão.

Em todas estas disposições legais a pacificidade encontra-se presente e contemplada. Na verdade, o exercício da liberdade de reunião e de manifestação exige o respeito pelos limites de ações pacíficas e sem armas. Aliás, a exigência do exercício do direito acima expresso, sem armas e de forma pacífica, aponta claramente para um limite à liberdade de reunião e de manifestação, pois quando não estiverem reunidas as condições necessárias de vontade e de segurança tal impossibilitará na prática o seu exercício. O exercício em pleno dos presentes direitos apenas pode ser realizado quando não colida com outros direitos constitucionalmente protegidos e quando não exceda limites legitimamente protegidos, que possam levar ao cometimento de crimes por parte daqueles que exercem este seu direito. Quando isto sucede, são impostos limites, podendo vir a ser aplicadas penas ou coimas a quem o faça, em prol da segurança e da paz jurídica.

1.2 Precisão conceptual e legislativa em Portugal e em alguns países da Europa

Conforme supramencionado, a Constituição da República Portuguesa consagra no seu artigo 45.º o direito de reunião e de manifestação, o qual estabelece que “os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização” e que «a todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação”.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto (denominada Lei das reuniões e manifestações), consagra um regime legal específico do direito de manifestação e de reunião. Este diploma legal regula o direito de manifestação, na medida em que existe uma necessidade iminente de impor limites ao seu exercício, de proteger manifestantes e restante população, incluindo as forças policiais. Este diploma legal, ainda que anterior à entrada em vigor da CRP, acabou por ainda não ser, nem expressa nem

mesmo tacitamente, revogado. Efetivamente, aquando da consagração deste direito no artigo 45.º da CRP, em nenhum momento o referido decreto-lei acabou por ser parcial ou totalmente revogado, pelo que as normas ali constantes se continuam a aplicar, uma vez que não colidem umas com as outras, muito embora sejamos do entendimento de que a referida legislação se encontra desatualizada e desfasada da realidade.

Intrinsecamente ligado ao direito de manifestação, até porque as normas legais aplicáveis acabam por ser as mesmas, está o direito de reunião. Assim, o conceito de um é indissociável do conceito de outro. O direito de reunião constitui também um direito fundamental, constitucionalmente garantido. Não obstante, como teremos oportunidade de desenvolver adiante, “sejam muitos os pontos de contacto e de sobreposição entre os dois, os direitos de reunião e de manifestação são distintos: uma manifestação coletiva é sempre uma reunião, mas uma reunião não tem que ser sempre uma manifestação”⁶².

Em termos gerais, podemos dizer que reunião consiste na concentração de pessoas num determinado local, ligadas por um fim comum de troca de ideias, debate e formação coletiva de opinião. Uma reunião constitui uma aglomeração de pessoas, temporária, não institucionalizada e dirigida a fins livremente escolhidos em comum (o que a distingue, v.g., de um ajuntamento ocasional, de uma associação ou de uma assembleia, que não revestem uma ou outra dessas características)⁶³.

A liberdade de se reunir e manifestar compreende assim o direito de se encontrar com outras pessoas⁶⁴ e de permanecer junto a elas, durante um certo período de tempo, com um objetivo comum.

Já a manifestação consiste numa “reunião qualificada - qualificada não tanto pela forma (concentração, comício, desfile, cortejo) quanto pela sua função de exibição de ideias, crenças, opiniões, posições políticas ou sociais, permanentes ou conjunturais; qualificada pela consciência e pela vontade comum a todos os participantes de

⁶² Cfr. Ac. TR Guimarães de 11/11/2009. em 01DEZ15]. Disponível em in www.dgsi.pt.

⁶³ Cfr. Ac. da Rel. de Lisboa de 27-2-1985 concluiu que “existe direito de reunião sempre que várias pessoas se agrupam, se congreguem, organizadamente com um fim preciso e por tempo, pelo menos tendencialmente, limitado, qualquer que seja o fim a prosseguir, e mesmo que a exteriorização dos seus objectivos se faça silenciosamente ou pela simples afixação de cartazes ou pela efectivação de uma vigília” (Col. de Jur., ano X, tomo 1, pág. 201).

⁶⁴ Exclui-se as situações em que é permitido a manifestação feita apenas por um manifestante.

exprimirem ou explicitarem uma mensagem contra ou dirigida a terceiros, normalmente à ‘opinião pública’; qualificada ainda por ser sempre em local público”.⁶⁵

A Constituição da República Portuguesa adota um conceito amplo de reunião e de manifestação, sendo que devido a tamanha amplitude concetual se torna tarefa difícil definir os dois conceitos com precisão.

O conceito constitucional de reunião “assenta na formação e manifestação coletiva da opinião e na garantia constitucional de desenvolvimento, em grupo, da personalidade”⁶⁶. Significa isto que reunião será a opinião de um grupo de pessoas que se junta precisamente para expressar as suas ideias sobre determinado assunto e que corresponde à expressão da personalidade individual de cada cidadão. Dentro do conceito de reunião cabem tanto o encontro de pessoas a fim de discutir assuntos privados (dentro de uma empresa privada), como para tratar assuntos públicos - veja-se por exemplo as reuniões partidárias.

Por outro lado, “o que a Constituição portuguesa garante é a liberdade de reunião enquanto tal e não a liberdade de reunião para um determinado fim”.⁶⁷ O mesmo será dizer que cabe a cada um de nós – cidadãos - no uso do nosso direito atribuído pela Constituição, e no âmbito dos limites impostos ao seu exercício, escolher, tendo em conta a nossa liberdade, o fim do exercício do nosso direito. Ou seja, todas as reuniões ou manifestações, sejam elas de carácter privado ou público, devem ser tratadas da mesma forma, e todas devem respeitar os limites impostos e ser autorizadas todas da mesma maneira e com base nos mesmos pressupostos. Assim, “a Constituição portuguesa aderiu a um conceito amplo de reunião que compreende quaisquer fins e objetos desde que sejam lícitos”.⁶⁸

Quanto à manifestação propriamente dita, constitui sua característica essencial “a exteriorização presencial de uma mensagem em relação a terceiros”.⁶⁹ Uma coisa será o

⁶⁵ MIRANDA, Jorge - *Direito de Reunião*. In Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. VII, Lisboa, 1996, p. 293 e Jorge Miranda e Rui Medeiros - *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I, cit., p. 464.

⁶⁶ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª, 2009, p. 14.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 73.

objeto da própria reunião e /ou manifestação, outra, diferente, é a forma ou o meio como a mesma é levada a cabo. Efetivamente, a lei concede um estatuto especial às reuniões em forma de manifestação, relativamente a outras reuniões. Isto porque aquelas se podem tornar mais visíveis e eficazes com o recurso a meios que, nas reuniões, normalmente não se usa, nomeadamente meios sonoros. Imagine-se o absurdo que seria numa reunião de empresários, ou de funcionários de uma empresa, utilizar autofalantes ou buzinas quando a mensagem, em princípio, se consegue fazer chegar ao público imediatamente e usando apenas a voz do interlocutor. Por isso, apesar de o direito de reunião e do direito de manifestação se encontrarem associados, divergem eles neste ponto, fato que permite a autonomização de um face ao outro.

O direito de manifestação assume um papel importante, principalmente nas minorias, e.g: classe trabalhadora, que olham para este direito constitucionalmente protegido como uma forma de se insurgirem contra os direitos que veem constantemente ser violados.

“Deste modo, a manifestação, quando assume, como é usual, a forma de um protesto, é realizada por um grupo que não tem outros meios a que recorrer, exceto apelos à opinião pública, contra um adversário poderoso. O direito de manifestação é, pois, predominantemente, um meio de protesto dos fracos contra os poderosos”.⁷⁰

Num momento em que o nosso país, a Europa e o mundo em geral atravessam graves problemas políticos, sociais, laborais e civilizacionais, as manifestações são diárias e tocam os mais variados assuntos. Atingem tanto o sector público como o privado, sendo, por vezes, bastante eficazes, não passando noutras de meras expressões de opiniões que em nada modificam o estado das coisas.

Outra questão que se torna necessário referirmos aqui relaciona-se com o número de pessoas que é exigível (ou não) para que haja uma reunião ou manifestação. Quanto à manifestação, será necessário existir sempre uma pluralidade de pessoas? Ou uma pessoa sozinha poderá manifestar-se? Adiantamos, desde já, que julgamos ser possível.

Esta questão está longe de ser uma questão de conversão a nível da doutrina portuguesa e europeia. Há quem defenda a possibilidade de existir um gozo do direito de manifestação sem que exista uma reunião de pessoas propriamente dita. Estamos aqui a

⁷⁰ *Idem.*

falar da situação do “manifestante solitário”⁷¹. Imagine-se uma pessoa que, sozinha, decide manifestar-se perante a classe política. Apesar de esta não ter o mesmo impacto que têm as manifestações compostas por aglomerados de pessoas, não deixa de ser qualificada como tal, uma vez que é a própria lei que não a desqualifica⁷².

Estamos, neste caso, “perante uma verdadeira manifestação e não somente de um aproveitamento da liberdade de expressão, visto que subsiste o elemento essencial que converte a primeira numa forma qualificada da segunda: o seu carácter unilateral, dado que o seu autor não obteve dos destinatários qualquer consentimento para a transmitir”.⁷³

Uma outra razão para que se acolha esta opinião é a de que o direito de manifestação é um direito individual, ou seja, consagrado e atribuído a cada um de nós. Logo, não tem qualquer cabimento que o mesmo apenas faça sentido quando exercido conjuntamente. Ao invés, o direito de reunião, apesar de também ser de interesse individual, necessita, na verdade, de mais pessoas, pelo menos de mais uma, para ser exercido. O próprio vocábulo “reunião” pode significar ajuntamento, aglomeração, pressupondo, por isso, mais gente. Assim, pensamos que quanto ao direito de manifestação esta pluralidade de pessoas não é exigível, e não é condição *sine qua non* para que aquele seja exercido.

Por outro lado, há quem entenda que a pluralidade exigida no direito de reunião também é aplicável ao direito de manifestação⁷⁴. Assim, o conceito amplo de reunião e manifestação adotado pela nossa Constituição apenas “excluiu o cidadão isolado, sendo pois, já suficientes para que haja reunião ou manifestação duas pessoas”. Seguindo este entendimento, encontramos também na lei ordinária a alusão a um mínimo de três

⁷¹ *Idem*, pp 9-10.

⁷² Em termos práticos, veja-se o caso do Luaty Beirão, o músico e ativista luso- angolano, que foi um dos pioneiros do movimento antigovernamental apartidários angolanos. Após exigir, em várias manifestações, a demissão do presidente José Eduardo dos Santos, acabou por ser detido em mais uma manifestação ativista, sendo acusado, com outros 19 jovens, de prepararem uma rebelião e um atentado contra o Presidente angolano. Entretanto, como forma de se manifestar contra o excesso de prisão preventiva a que estava sujeito, sem que existisse acusação formal dos fatos, decidiu manifestar-se através de uma greve de fome, que levou a cabo durante 36 (penosos) dias.

⁷³ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006.

⁷⁴ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.^a, 2009.

promotores para as reuniões e manifestações em lugares públicos ou abertos ao público.

⁷⁵. Esta constituiu uma restrição à própria CRP.

Concluímos, pois, que “o direito de reunião e de manifestação consagrado na Constituição consiste na faculdade que duas ou mais pessoas têm de se encontrar, de forma temporária, pacífica e sem armas, num determinado local, público ou aberto ao público, geralmente mediante uma convocação prévia e com um mínimo de organização, para ouvir, debater e /ou manifestar ideias ou opiniões para prosseguir outros interesses comuns lícitos”.⁷⁶

A nível europeu, também a legislação, à semelhança do ordenamento jurídico português, consagra o direito de reunião e de manifestação. Estes direitos, não são exclusivos dos cidadãos portugueses, mas reconhecido a todos os estrangeiros que residam legalmente em Portugal, particularmente aqueles que provêm de países que integram a União Europeia⁷⁷.

Numa altura em que as manifestações se multiplicam por toda a Europa, há países mais restritivos e outros menos restritivos ao exercício deste direito.

Na França, por exemplo, a sua Constituição da República, ao contrário da portuguesa, não refere expressamente o direito de reunião e de manifestação. É o Código Penal francês que o consagra, responsabiliza e pune quem não o exerça dentro dos limites legalmente impostos. Assim, o artigo 431.º, n.º 1, do Código Penal francês determina que o fato de alguém impedir, de qualquer maneira e através de ameaças, o exercício da liberdade de expressão, trabalho, associação, reunião ou evento é punível com um ano de prisão e com multa de 15.000 €; e consagra também que a obstrução, de forma concertada e com recurso a violência, agressão, destruição ou dano, do exercício das liberdades supracitadas é punida com três anos de prisão e com uma multa 45.000 €.

⁷⁵ SOUSA, João Paulo Miranda de, in O direito de manifestação, BMJ 375. 9.8, entende serem suficientes duas pessoas para que possamos considerar uma manifestação.

⁷⁶ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª, 2009, p. 17.

⁷⁷ Apesar de a legislação não o dizer, a verdade é que este direito deverá ser atribuído a todas as pessoas. Este entendimento é perfilhado por António Francisco de Sousa, em “Lei das reuniões e manifestações em lugares públicos ou abertos ao público, Manuel Monteiro Guedes Valente (Coord) - *Reuniões e manifestações – actuação policial*. Centro de investigação do ISCP. Coimbra: Almedina, 2009, p. 15, nota de rodapé nº 1.

Desse modo, em França o direito de manifestação é um direito reconhecido e controlado pelo Código Penal, e, de acordo com o ordenamento jurídico francês, a manifestação está sujeita a um pré-aviso, ao contrário do exercício do direito de reunião. De acordo com o Decreto-Lei de 23/10/1935⁷⁸, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 2012-351, de 12 de março de 2012⁷⁹, regulam o exercício do direito fundamental de manifestação, estabelecendo no seu artigo 1.º, que todas as manifestações em vias públicas estão sujeitas a um aviso prévio. No artigo 2.º, determina que a comunicação prévia deve ser feita para a sede da polícia ou na câmara municipal, nos municípios em que a polícia não estiver situada. O art.º 3.º impõe limites ao exercício do direito de manifestação, uma vez que prevê a possibilidade de a autoridade policial considerar que a manifestação prevista é suscetível de perturbar a ordem pública, podendo, assim, proibi-la mediante um juízo devidamente fundamentado.

Em Espanha, é o artigo 21.º da Constituição que reconhece o direito de reunião pacífica e sem armas, cujo exercício não necessita de autorização prévia (cfr. n.º1). Porém, o n.º 2 do mesmo preceito legal determina que “nos casos de reunião em lugares de trânsito público e manifestações, comunicar-se-á previamente à autoridade, a qual só as poderá proibir quando haja fundadas razões de alteração da ordem pública, com perigo para as pessoas e bens”⁸⁰.

A Espanha ao contrário da maioria dos países europeus possui uma norma de responsabilização, para quem infringir os preceitos legais de regulamentação do direito de reunião e de manifestação, previstas na Lei Orgânica 9/1983 de 15 de julho, e Lei Orgânica 1/92, alterada pela Lei Orgânica 4/2015 de 30 de março, que regula a proteção

⁷⁸ Decreto-Lei de 23 de Outubro de 1935, que regulamenta as medidas relativas ao reforço da manutenção da ordem pública em França. [Consult. em 28JUN2018]. Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000294755&dateTexte=20080410>.

⁷⁹ Portaria n.º 2012-351, de 12 de março de 2012, sobre a parte legislativa do Código de Segurança Interna. [Consult. em 28JUN2018]. Disponível em https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=C528A7F867DA2BED8B8963253E238FCA.tplgfr24s_1?cidTexte=JORFTEXT000025498645&idArticle=LEGIARTI000025501190&dateTexte=20120313&categorieLien=id#LEGIARTI000025501190.

⁸⁰ (Texto original, da Constituição espanhola) Artículo 21.º:

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.
2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

da segurança e cidadania espanhola, que veio complementar a Lei Orgânica 9/83 de 15 de julho⁸¹, nesta matéria.

Deste modo, a Lei Orgânica 9/1983 de 15 de julho, que regula o direito de reunião e manifestação em Espanha, no que respeita à atribuição da responsabilidade pela prática de danos materiais provocados no património público, nos equipamentos urbanos, na propriedade privada e bens das pessoas estabelece no n.º 2, do seu artigo 4.º que:

“Os organizadores serão responsáveis pela boa ordem das reuniões e manifestações, que deverão adotar as medidas para o seu adequado desenvolvimento, e no n.º 3, que os “Participantes em reuniões ou demonstrações que causem dano a terceiros responderão diretamente por eles. Subsidiariamente, as pessoas singulares ou coletivas que organizem ou promovam reuniões ou manifestações serão responsáveis pelos danos causados pelos participantes a terceiros, sem prejuízo do facto de poderem repetir-se contra aqueles, a menos que tenham posto à sua disposição todos os meios razoáveis para os evitar”⁸².

A Lei Orgânica 4/2015 de 30 de março, que regula a proteção da segurança e cidadania em Espanha, e veio complementar a Lei Orgânica 9/83 de 15 de julho, no que respeita ao direito de reunião e de manifestação, no seu artigo 30.º, veio reforçar quem é responsável pelas infrações⁸³ e prevê um conjunto de sanções administrativas escalonadas para os participantes e organizadores quando do incumprimento das normas previstas na Lei Orgânica 9/83, bem como das medidas de polícia a adotar para manter e

⁸¹ Lei Orgânica 9/1983, de 15 de julho, que regula o direito de reunião em Espanha. [Consult. em 18MAR2018]. Disponível em Consultado em http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo9-1983.html.

⁸² *Idem*.

⁸³ Lei Orgânica 4/2015, de 30 de março, art.º 30.º, Sujeitos responsáveis, 1 - “A responsabilidade pelas infrações cometidas cairá diretamente sobre o perpetrador do ato que constitui a infração”. 2 - “Menores de catorze anos de idade estarão isentos de responsabilidade pelas infrações cometidas. Se o crime for cometido por uma criança menor de catorze anos, a autoridade competente deve informar o Ministério Público para iniciar, se for o caso, as ações apropriadas”. 3 - “Para os efeitos desta Lei, os indivíduos ou entidades legais que tenham subscrito a comunicação obrigatória serão considerados organizadores ou promotores das reuniões em locais de trânsito público ou manifestações. Da mesma forma, mesmo que a comunicação não tenha sido subscrita ou apresentada, também são considerados organizadores ou promotores aqueles que de fato presidirem, dirigirem ou exercerem atos similares, ou que publiquem publicações ou declarações de convocação dos mesmos, ou façam declarações orais ou escritas de propagação, por *slogans*, bandeiras ou outros sinais que suportem ou por pratiquem outros fatos que possam determinar de forma credível que eles são os organizadores dos mesmos. [Consult. em 07ABR2018]. Disponível em Consultado in https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=ptPT&prev=search&rurl=translate.google.pt&sl=es&sp=nmt4&u=http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/549725-lo-4-2015-de-30-mar-proteccion-de-la-seguridad.

restabelecer a ordem pública. Assim, no capítulo V, Secção 1, artigo 33.º, faz uma graduação das sanções, em muito graves e graves, e divide as multas em três secções de igual cumprimento, correspondendo ao mínimo, médio e máximo, nos termos da secção 1 do artigo 39.⁸⁴. No referido capítulo, Secção 2, do artigo 34.⁸⁵, procede à tipificação da classificação das infrações de muito graves, graves e leves.

No que respeita ao exercício do direito de reunião e de manifestação, as infrações muito graves encontram-se previstas no artigo 35.º, da referida lei, com uma penalização que pode ir de 30.001 e 600.000 euros, nomeadamente nos seguintes casos:

- Reuniões ou manifestações não comunicadas ou proibidas em infraestruturas ou instalações onde sejam prestados serviços básicos à comunidade ou nas suas vizinhanças, bem como à intrusão nos seus recintos, incluindo o seu sobrevoo, quando, em qualquer destes casos, possam criar um risco para a vida ou integridade física das pessoas.

No caso das reuniões e das manifestações, os organizadores ou promotores serão responsáveis; e

- Celebrar espetáculos públicos ou atividades recreativas em violação da proibição ou suspensão ordenada pela autoridade competente por razões de segurança pública.

As infrações graves encontram-se previstas no artigo 36.º, com uma penalização que pode ir de 601 e 30.000 euros, como exemplificado nos seguintes casos:

- Interromper a segurança pública em eventos públicos: desportivos, culturais, festividades, serviços religiosos ou outras reuniões com a presença de muitas pessoas;
- Que perturbem gravemente a segurança dos cidadãos em manifestações que decorram frente aos órgãos do governo, mesmo que não estejam reunidos, quando não constituir crime;
- Praticarem atos de obstrução destinados a impedir qualquer autoridade, funcionário público ou corporação oficial de exercer de forma legítima as suas

⁸⁴ Art.º 33.º, n.º 2 da Lei Orgânica 4/2015, de 30 de março – Graduação das infrações “Dentro dos limites fixados para infrações muito graves e graves, as multas serão divididas em três secções de igual comprimento, correspondentes aos graus mínimo, médio e máximo, nos termos da secção 1 do artigo 39”.

⁸⁵ Art.º 34.º, da Lei Orgânica 4/2015, de 30 de março. Classificação das infrações – “As infrações tipificadas nesta Lei são classificadas como muito graves, graves e leves”.

funções, nomeadamente o desempenho ou a execução de acordos ou decisões administrativas ou judiciais, sempre que ocorrem fora dos procedimentos legalmente estabelecidos e não constituem um crime;

- Que pratiquem atos ou omissões que impeçam ou dificultem o funcionamento dos serviços de emergência, causando ou aumentando o risco para a vida ou a integridade das pessoas ou danos materiais ou agravar as consequências do fato que deu origem ao desempenho daqueles;
- A desobediência ou resistência à autoridade ou aos seus agentes no exercício das suas funções, quando não constituem um crime, e a recusa a identificar-se, a pedido da autoridade ou seus agentes ou alegação de dados falsos ou imprecisos nos processos de identificação;
- Que provoquem desordens na rua ou dificultá-lo com barricadas.
- Recusar-se a dissolver reuniões e manifestações em locais de transporte público, quando ordenadas pelas autoridades competentes, quando ocorram os casos previstos no artigo 5.º da Lei que Regula o Direito de Reunião, nomeadamente “quando perturbações da ordem pública ocorrem com perigo para pessoas ou propriedades”;
- A perturbação do desenvolvimento de uma reunião legal ou manifestação, quando não constitui um crime;
- Transportar ou exhibir armas proibidas, ou transportar, exhibir ou usar armas de forma negligente, imprudente ou intimidatória, ou fora dos locais autorizados para a sua utilização, desde que esses comportamentos não constituam infração criminal;

As infrações leves encontram-se previstas no artigo 37.º, com uma penalização que pode ir de 100 e 600 euros, como exemplificado nos seguintes casos:

- A realização de reuniões em locais de trânsito ou manifestações públicas, em desrespeito com o disposto nos seguintes artigos⁸⁶: artigos 4.º, n. 2, 8.º, 9.º, 10.º

⁸⁶ Art.º 4.º, n.º 2 - Os organizadores serão responsáveis pela boa ordem no decorrer das reuniões e manifestações, e deverão adotar as medidas para o seu adequado desenvolvimento; **artigo 8.º** - A realização de reuniões ou manifestações em locais de transporte público sem comunicação por escrito à autoridade governamental correspondente pelos organizadores ou promotores dos mesmos, com pelo menos dez dias corridos de antecedência ou trinta no máximo. No caso de pessoas coletivas, a comunicação deve ser feita pelo seu representante legal; **artigo 9.º** - A comunicação indicará: a) Nome, endereço e identificação oficial, do organizador ou organizadores ou do seu representante legal; b) Local,

e 11.º da Lei Orgânica 9/1983 de 15 de julho, cuja responsabilidade deverá corresponder aos organizadores ou promotores.

- Exibir objetos que são perigosos para a vida e integridade física das pessoas com um espírito intimidatório, desde que não constitua crime ou infração grave;
- Falta de respeito e consideração cujo destinatário é um membro das Forças de Segurança e Órgãos no exercício de suas funções de proteção de segurança;
- Fazer ou incitar atos que atentem contra a liberdade sexual e indenização, ou executar atos de exibição obscena;
- A projeção de feixes de luz, por qualquer tipo de dispositivo, sobre os elementos das Forças de Segurança e objetos destinados a prevenir ou dificultar o exercício de suas funções;
- Causar danos a bens móveis ou imóveis de uso público ou privado nas vias públicas;
- Escalada de edifícios ou monumentos sem autorização, quando houver risco de danos;
- A remoção de grades, cercas ou outros elementos fixos ou móveis colocados pelas forças de segurança para delimitar perímetros de segurança;

Relativamente à responsabilidade civil, Lei Orgânica 4/2015 de 30 de março, no n.º 2, do seu artigo 42.º, determina que a responsabilidade derivada de uma infração será sempre solidária entre todos os que a praticaram. O n.º 2, do referido artigo, estabelece que os menores de 18 anos não emancipados e as pessoas declaradas incapazes

data, hora e duração esperada; c) Objeto do mesmo; d) Itinerário planeado, quando previsto tráfego nas vias públicas; e) Indicação das medidas de segurança planeadas pelos organizadores ou solicitadas pela autoridade governamental. **Artigo 10.º** - Se a autoridade governamental considerar que existem razões bem fundadas para que possam ocorrer perturbações da ordem pública, com perigo para pessoas ou bens, pode proibir a reunião ou manifestação ou, se apropriado, propor a modificação da data, local, duração ou itinerário da reunião ou manifestação. A deliberação deve ser adotada de forma fundamentada e notificada no prazo máximo de setenta e duas horas a partir da notificação prevista no artigo 8.º, de acordo com os requisitos estabelecidos na Lei 30/1992, de 26 de novembro, sobre o Regime Jurídico do Administrações Públicas e o Procedimento Administrativo Comum. **Artigo 11.º** - Se os organizadores ou promotores não aceitarem a proibição ou outras modificações propostas, poderão apresentar um recurso contencioso administrativo à entidade competente, no prazo de quarenta e oito horas, entregando uma cópia devidamente registada de tal recurso à autoridade governamental para o efeito, que enviará imediatamente para o tribunal. O tribunal irá processar o referido recurso de acordo com as disposições do art.º 7.6 da Lei 62/1978, de 26 de dezembro, sobre a proteção jurisdicional dos direitos fundamentais da pessoa.

judicialmente, que sejam objeto de responsabilidade derivada de uma infração responderão solidariamente com ele, dos danos e prejuízos causados, os seus pais, tutores ou guardadores, legais ou de fato, conforme apropriado.

Em Inglaterra, apesar de toda a sua história democrática, a verdade é que nenhum texto legal consagra de forma clara e expressa o direito de reunião. No entanto, o fato de não existir consagração e regulamentação do direito de reunião e de manifestação, na prática realizam-se em Inglaterra todo o tipo de reuniões e manifestações, pese embora a falta de previsão expressa destes direitos cause alguns problemas jurídicos e deixe, certas vezes, o seu exercício nas mãos da polícia e dos tribunais para evitar e solucionar os conflitos⁸⁷.

Por sua vez, o sistema jurídico alemão, no seu artigo 8.º da Lei Fundamental de Bona, determina que: “todos os alemães têm o direito de se reunirem pacificamente e sem armas, sem notificação nem autorização. Para as reuniões ao ar livre, este direito poderá ser restringido por lei ou em virtude de uma lei”⁸⁸.

É importante concluir que a nossa legislação é das poucas legislações que faz uma separação entre direito de manifestação e direito de reunião.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 20.º, n.º1), o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (artigo 21.º), a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art.º 11.º n.º 1) e a carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (art.º 12.º n.º1) apenas referem a Liberdade de reunião pacífica.

Deste modo, nas várias legislações europeias, o direito de manifestação acaba por não ser individualizado do direito de reunião, e poucas o proclamam enquanto direito fundamental e isolado.

⁸⁷ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª., 2009, p.13.

⁸⁸ *Idem*, p. 11.

Capítulo II

Evolução histórica

2.1.Evolução histórica do Direito Fundamental de manifestação em Portugal.

A civilização humana passou por grandes transformações e percorreu um grande caminho, ao nível social, económico, político ou religioso, até aos nossos dias. Por este motivo, torna-se imprescindível fazer uma análise histórica para compreender como este processo surgiu, e como se desenvolveu, até chegar à época contemporânea.

A evolução do homem, enquanto elemento social, potenciou a criação dos chamados direitos humanos, porque desde a sua alvorada que o homem sente a necessidade de viver em liberdade, num espaço seguro⁸⁹. Contudo, os direitos humanos que hoje encontramos consagrados na nossa lei fundamental nem sempre assentaram nos princípios da universalidade⁹⁰ e da igualdade⁹¹, na medida em que nem sempre todos nós tivemos acesso aos mesmos direitos, nem a serem exercidos de forma igual.

A ciência jurídica tem procedido, ao longo dos anos, à regulamentação da vida humana em sociedade, a qual tem passado por inúmeras transformações, transformações essas que conduziram a fluxos e refluxos, tendo não poucas vezes redundado em séculos de lutas, sempre ansiando por um mudo melhor e mais justo.

Neste sentido, entendemos a necessidade de efetuar um estudo sobre a evolução histórica deste direito, em virtude do estudo versar sobre um assunto onde o que está em causa é a análise efetuada em torno de um direito fundamental das pessoas, nomeadamente o direito de liberdade de manifestação.

Norberto Bobbio defende que:

⁸⁹ CLEMENTE, Pedro José Lopes. - **A Polícia de Ordem Pública e Portugal – da Judicialização à Privatização**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 2005, p. 67.Trabalho final do Curso de Direção e Estratégia Policial (policopiada).

⁹⁰ O Princípio da Universalidade, que se encontra consagrado no art.º 12.º da CRP, prescreve no seu n.º 1 que “todos os cidadãos gozam de direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição”.

⁹¹ O Princípio da Igualdade, que se encontra consagrado no art.º 13.º da CRP, determina um conteúdo do direito de igualdade para todas as pessoas (e não os direitos em si): No seu n.º1 determina que, “Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”. No n.º 2 estabelece que “Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual”.

“(...) os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.”⁹²

Ao longo do nosso estudo verificamos que não existem referências específicas ao Direito de Manifestação. Por outro lado, verificamos que é bem evidente a omissão relativamente ao fato de tratar este direito como um direito autónomo de manifestação, direito esse consagrado expressamente e de forma autónoma apenas na Constituição da República portuguesa de 1976, à semelhança de outros ordenamentos constitucionais, nomeadamente a Constituição Francesa.

Contudo, diversos documentos históricos⁹³ confirmaram a existência de preocupações relacionadas com o controlo das autoridades, nomeadamente com os poderes instituídos relativamente às manifestações e reuniões na via pública e à necessidade da manutenção da ordem e tranquilidade públicas.

A Constituição de 1822 foi a primeira Constituição portuguesa, pese embora esta Constituição tenha nascido da revolução Liberal, de 1820, não reconheceu significativos direitos, liberdades e garantias aos cidadãos, também não fez qualquer referência à liberdade de reunião e de manifestação. Por sua vez, a Carta Constitucional de 29 de abril de 1826, no seu art.º 145.º, §3.º, veio garantir a todos os cidadãos o poder de comunicar os seus pensamentos por palavras e escritos.

⁹² BOBBIO, Norberto - *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho, 7.ª Tiragem. Campus, 1992, p. 9. [Consult. em 16DEZ2015]. Disponível em Consultado e Inisciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf.

⁹³ Estabelecia o edital do Governo Civil do Districto de Lisboa de 26 de Dezembro de 1861:” Convindo por todos os modos obstar à repetição das criminosas ocorrências que tiveram lugar hontem na capital, com manifesta desaprovação das pessoas sensatas e interessadas na manutenção da ordem pública, e indignas da civilização de um povo, que nas crises de maior provação tem sempre sabido dar as mais inequívocas provas do seu patriotismo, cordura e ilustração: faço saber que estão dadas todas as providências tendentes a manter a ordem e a tranquilidade pública, não se permitindo ajuntamentos de povo pelas ruas, nem manifestações de qualquer natureza que sejam; e que os indivíduos intimados pela autoridade publica para dispersarem, quando não obedeçam a uma tal intimação, serão logo reprimidos pela força armada, presos autuados e relaxados ao poder judicial, para serem, como perturbadores do socego publico, punidos na conformidade das leis”. Collecção Official da Legislação Portuguesa, anno de 1861. Imprensa Nacional, Lisboa, 1862, pp 608-609.

Sob inspiração da Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791, (Parte II, do Título I), a qual garantiu como “direito natural e civil” “a liberdade de os cidadãos se reunirem pacificamente e sem armas, no respeito pelas leis de polícia”, a Constituição de 1838 consagrou o direito à liberdade de reunião dos cidadãos.

A Constituição de 1838 refere-se unicamente ao Direito de Reunião, afirmando no art.º 14.º, § 1, 2, 3, 4: “1: São permitidas, sem dependência de autorização prévia, as reuniões feitas tranquilamente e sem armas”; 2: “Quando, porém, se reunirem em lugar descoberto, os cidadãos darão previamente parte à autoridade competente”; 3: “A força armada não poderá ser empregada para dissolver qualquer reunião, sem preceder intimação da autoridade competente”; 4: “Uma lei especial regulará, em quanto ao mais, o exercício deste direito”. O §.º1, do artigo 14.º, da supracitada Constituição, consagrou que “o direito de reunião (...) é livre”. Assim, o direito de reunião passou a estar consagrado desde a Constituição de 1838, nos seguintes termos, “São permitidas, sem dependência de autorização prévia, as reuniões feitas tranquilamente e sem armas”⁹⁴. Direito este que colidia com a Lei Penal de 1852, onde se punia a reunião criminosa⁹⁵.

Seguidamente o ato adicional de 1852, no Art.º 10.º, estabelecia que “... o direito de reunião é igualmente garantido e o seu exercício regulado por lei especial”. Também a Constituição de 1911, no seu art.º 3.º, 14, determinava que “o direito de reunião ... é livre. Leis especiais determinarão a forma e condições do seu exercício”.

Seguidamente, o Decreto de 15 de junho de 1870 decretava que as reuniões públicas tinham a obrigatoriedade de serem comunicadas à autoridade policial, e o Decreto de 29 de março de 1890 determinava que as procissões e os cortejos cívicos só se poderiam realizar nas vias públicas, com autorização escrita das autoridades. Esta autorização era da competência do Governador Civil ou Administrador do Concelho. A falta de autorização para estes eventos tinha como consequência a possibilidade de serem dispersados pelas autoridades policiais.

⁹⁴ A Constituição de 1838, já fazia referência ao que hoje qualificamos, tendo em conta a Lei vigente, de aviso prévio.

⁹⁵ OLIVEIRA, José Ferreira de - *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*. 1.ª ed.. Lisboa: ISCPSI, 2000, p. 122. Segundo este autor, já anteriormente, e ainda durante o período absolutista, os ajuntamentos, com exceção dos religiosos, considerados inúteis eram dissipados, dentro das competências da Guarda Real de Polícia, criada por Decreto de 10 de dezembro de 1801.

Em 1893, um decreto de 26 de julho determina que o direito de reunião (em lugares públicos e em recintos fechados) não dependia de licença prévia da autoridade pública, ficando os promotores obrigados a participar por escrito ao governador civil do distrito a hora, o local e o objetivo da reunião⁹⁶. Nesta altura não era permitida a reunião nas vias públicas e nas praças, sob pena de imediata dissolução por parte das autoridades.

A Constituição de 1933, no seu art.º 8.º, n.º 14.º §2, também consagrou a garantia do direito da liberdade de reunião e associação, enquanto direito e garantia individual dos cidadãos, apesar de na realidade esta liberdade sofrer grandes restrições, acabando em muitos casos por estagnar, como muitos outros⁹⁷, em diversas barreiras legais que o regime lhe erigiu em cumprimento da própria Constituição, sem que estivessem encontradas condições favoráveis ao respeito efetivo, proteção e salvaguarda⁹⁸, em virtude de se viver num regime autoritário, corporativo, composto por um único partido. De referir que podemos encontrar essas “barreiras” legais no §2.º do art.º 8.º, da referida Constituição, onde podemos ler que “leis especiais regularão o exercício da liberdade de (...) reunião e de associação, devendo quanto à primeira, impedir preventivamente ou repressivamente a perversão da opinião pública na sua função de força social, e salvaguardar a integridade moral dos cidadãos (...)”.

Por conseguinte, durante o regime político do Estado Novo apesar do texto constitucional garantir a liberdade de reunião, enquanto direito e garantia individual dos cidadãos, este direito foi praticamente anulado, em virtude da implementação de várias restrições, entre as quais o Decreto-Lei 22468 de 11 de abril de 1933, que proibia todas as reuniões nas praças e vias públicas, significando desta forma a proibição legal das manifestações, e o Decreto-Lei n.º 37447 de 13 de junho de 1949, no seu art.º 10.º, que determinava que quaisquer reuniões “de propaganda política ou social” dependiam de autorização do governador civil.

Deste modo, na vigência Constituição de 1933, assistimos a um agravamento de restrições do direito fundamental de manifestação, que quase o anulou este direito, até aos nossos dias.

⁹⁶ *Idem*, p. 124.

⁹⁷ Como por exemplo, o direito de Liberdade de Expressão do Pensamento e o da Liberdade de ensino.

⁹⁸ FERNANDES, António José - *Direitos do Homem e Regime Político em Portugal desde a implementação da República (1910)*, s/d, in **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva**. Coimbra: Almedina, 2004, pp 553-581.

Segundo António Fernandes⁹⁹, António de Oliveira Salazar continuou a defender esta forma de pensamento, enquanto Presidente do Conselho, manifestando-o em diversos discursos (nomeadamente 1930 e 1935), “nos quais rejeitou os conceitos de liberdade individual e de organização partidária”. Por sua vez, em 1935, dentro da mesma linha de pensamento, “proibiu todos os partidos políticos e associações secretas, aceitando apenas a “União Nacional”, e, relativamente ao exercício do direito de reunião, proibiu-o em lugares públicos, “ com receio que as reuniões de mais de dois ou três indivíduos se destinassem a conspirar contra o regime político em vigor (...) ”.

Durante a preparação do texto constitucional de 1976, o problema do direito de manifestação deu origem a tomadas de posição diversas. A comissão que elaborou a proposta a discutir na Assembleia Constituinte apresentou no capítulo dos Direitos e Deveres Fundamentais uma formulação autónoma do direito de reunião e do direito de manifestação definidos, respetivamente, nos artigos 31.º e 35.º. Durante estas conversações criou-se a convicção de que esses dois direitos eram incindíveis e por isso deveriam ser regulados da mesma forma no mesmo artigo. Assim, o Prof. Freitas do Amaral defendia que os dois direitos eram “realidades afins”, afirmando que “o direito de manifestação ou é uma pura modalidade do direito de reunião, ou é qualquer coisa de muito próxima e não se justifica que seja tratado num artigo separado e, muitos menos, num artigo tão distanciado como o era no art.º 35.º da proposta de comissão”. Por seu turno, o professor Jorge Miranda entendeu que “se justifica pôr numa única disposição a matéria do direito de reunião e do direito de manifestação”¹⁰⁰.

Do debate da doutrina assim aclarada ganhou aprovação a teoria de que, a matéria do direito de reunião e do direito de manifestação deveria ser colocada numa única disposição, vindo a dar origem ao atual artigo 45.º da Constituição. Assim, podemos verificar que as limitações ao exercício do direito de reunião e manifestação se mantiveram estabelecidas até à Revolução de 1974, onde surgiu o regime jurídico que ainda hoje vigora.

Hoje, o direito de manifestação consta do decreto-lei nº 406/74 de 29 de agosto, o qual corresponde ao primeiro texto legal português que consagra o direito de liberdade de

⁹⁹ *Idem*, p. 566.

¹⁰⁰ RAMOS, Maria Lúcia de Oliveira - *Direito de Manifestação*. Pp. 359-360.

manifestação, no qual não é imposto aos cidadãos um regime de controlo por meio da autorização prévia, estando também consagrado no artigo 45º da CRP.

2.2. Razão da sua consagração Constitucional

Conforme já mencionámos, o direito de manifestação encontra-se consagrado na lei suprema do nosso país, a CRP, a qual estabelece no seu artigo 45.º, n.º 2, que “a todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação”. Estamos perante uma norma jurídica que consubstancia direitos fundamentais, incluídos no conjunto dos direitos, liberdades e garantias pessoais, com força legal de aplicabilidade direta a entidades públicas e privadas, nos termos do artigo 18.º n.º 1, da CRP, com a possibilidade de restrição legal limitada ao estritamente necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, e aos casos expressamente previstos na CRP.

No nosso país, foi em 1976 que se autonomizou, pela primeira vez, na Constituição o direito fundamental de manifestação, e até hoje este direito encontra-se expressamente consagrado como um direito fundamental em todos os textos constitucionais. Mas qual a razão para que este direito tenha uma dimensão constitucional, e qual a razão para que ali esteja consagrado junto de outros direitos como o direito à vida, à saúde ou à família?

Como direito fundamental que é constitui o reconhecimento da liberdade moral do homem individual e baseia-se num critério material ou reconduzível ao princípio da dignidade da pessoa humana, o qual não é sequer imaginável, nem perceptível, sem estar relacionado com a autonomia da liberdade. Sendo que esta liberdade corresponde à exteriorização inicial da pessoa enquanto ser humano, oriunda de uma liberdade interior, com a obrigatoriedade de se exteriorizar e materializar numa verdadeira liberdade perante a sociedade.

É de extrema importância a liberdade pessoal dotada de valor independente, como forma de fundamentar os chamados direitos, liberdades e garantias, com reconhecimento escrito no ordenamento jurídico do Estado e na CRP. Quando nos referimos a esta liberdade não nos referimos somente a uma liberdade subjetiva, nem a uma liberdade negativa, despida de constrangimentos ou compressões, mas sim como uma liberdade oriunda de uma vontade interior desejada, ativa, e uma liberdade prática,

ou seja, uma liberdade em ação, determinante no impulso dinâmico e incontestável agente impulsionador da realidade social e da própria história. Esta liberdade possuía a força de fazer agitar e prosseguir as diversas realidades sociais, produzindo novas sociedades, dotadas de novos ideais, novas energias, risco, liberdade de sonhar, não esquecendo o empenho, o compromisso e a responsabilidade. Assim, como refere Maria Ramos¹⁰¹, “ (...) a liberdade como o pressuposto, a condição e o objectivo último, a bandeira e o emblema mesmos da democracia”. É certo, portanto, que a liberdade, igualdade, autonomia e responsabilidade se implicam reciprocamente.

O direito de manifestação constitui assim um direito de todas as pessoas, nos termos do artigo 45.º n.º 2 da CRP, e art.º 1.º do Decreto-lei nº 406/74. Como todas as normas, também o artigo 45.º, n.º 2, da CRP, possui a sua justificação, ou seja, o seu significado material e a sua razão de ser, manifestando o valor que lhe dá legitimidade, reconhecimento do direito e sentido, através de duas razões fundamentais:

- a) Possibilitar aos indivíduos a manifestação de opiniões e ideias, por forma a darem o seu contributo para o destacar dos apanágios da democracia;
- b) Legitimar a natureza social do homem, consentindo-lhe, por meio de uma união conjunta, a difusão dos seus ideais e dos seus interesses.

Deste modo, o exercício do direito de manifestação corresponde a um dos meios colocados à disposição dos cidadãos para expressarem publicamente e livremente as suas opiniões, ideologias e crenças, por meio da chamada prática da democracia direta, desde que o façam de forma pacífica.

Segundo Jean Rivero,¹⁰² “Durante séculos os únicos cortejos organizados, para além dos oficiais, foram procissões religiosas, os cortejos fúnebres e alguns desfiles, como os de carnaval, conforme às tradições locais. As reivindicações políticas ou sociais assumiam formas menos espetaculares (a reunião) ou radicais (os motins): quando, no decurso do Séc. XX, o povo descia à rua não era para se manifestar, mas para combater; daí a severidade do regime aplicável aos ajuntamentos.

¹⁰¹ RAMOS, Maria Lúcia de Oliveira - *Direito de Manifestação*. P. 361.

¹⁰² RIVERO, Jean - *Les Libertés Publiques*. Vol. II. Paris: PUF, 1984, p. 336.

O carácter pacífico da manifestação justifica a consagração deste direito como direito fundamental constitucionalmente previsto, na medida em que não faria sentido a Constituição consagrar este direito fundamental em detrimento de outros que protegem bens jurídicos igualmente tutelados.

Cumpre-nos reparar, porque é demais evidente, que a Constituição da República portuguesa não clarifica qual o conteúdo e o âmbito de aplicação do direito de manifestação. Aliás, o artigo 45º da CRP é aplicável tanto às reuniões (n.º1) como às manifestações (n.º2). Há, porém, que extrair a ilação de que a Constituição “considera a manifestação como uma espécie de reunião: só esse motivo explica a ausência da repetida formulação do limite.”¹⁰³

Não obstante esse fato, a verdade é que o legislador separou os dois direitos, precisamente para dar ênfase às manifestações. O propósito será o de “submeter as reuniões efetuadas em lugar público a um regime dotado de uma carga restritiva que seria excessiva para as reuniões em lugar particular ou meramente aberto ao público”¹⁰⁴.

2.3. A natureza e âmbito do exercício do Direito Fundamental de manifestação reconhecido no art.º 45.º, n.º 2, da Constituição

Procedemos agora à análise do âmbito semântico-constitucional do conceito de manifestação, bem como da estrutura da norma jurídica que o legitima.

Em virtude de se tratar de um direito situado no capítulo referente aos direitos, liberdades e garantias das pessoas, para os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira, “o direito de reunião e o de manifestação apresentam-se como direitos gerais das pessoas enquanto tais, independentemente das suas funções”¹⁰⁵.

Segundo estes autores, tanto o exercício do direito de manifestação como o exercício do direito de reunião comportam a componente liberdade (direito de reunir-se ou manifestar-se sem impedimento e sem necessidade de uma autorização prévia), sendo

¹⁰³ CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação - Âmbito de Proteção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 34.

¹⁰⁴ *Idem*, pág. 35.

¹⁰⁵ CANOTILHO, G. e MOREIRA, V. - *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. 2.ª ed.. Coimbra: Coimbra editora, 1998, p. 253.

um elemento de não perturbação no exercício desse direito (devendo o Estado oferecer proteção contra ataques ou ofensas de terceiros) a correspondente utilização de vias e locais públicos (sem quaisquer limitações, a não ser as que decorrem da salvaguarda de outros direitos fundamentais que com eles colidam)¹⁰⁶.

Não obstante esse fato, e apesar do exercício do direito de manifestação ser enquadrado nos Direitos, Liberdades e Garantias na sistematização da nossa Constituição, não são direitos absolutos, na medida em que é a própria Constituição que impõe de forma clara limites ao exercício desses direitos, quando impõe que sejam exercidos “pacificamente e sem armas”¹⁰⁷.

O exercício do direito de liberdade de manifestação deve apresentar dois aspetos que se complementam: por um lado, o do ponto de vista do organizador da manifestação, segundo o qual se trata de uma liberdade de grupo quanto ao modo do seu exercício, permitindo a expressão de uma opinião coletiva e sendo concebida como um direito de exercício coletivo e uma espécie de género mais vasto que é a reunião, e, por outro lado, trata-se de uma liberdade do indivíduo, como pessoa física, de poder participar numa manifestação¹⁰⁸.

José Carlos Vieira de Andrade define os direitos de exercício coletivo como sendo “aqueles que não podem ser exercidos por cada indivíduo isoladamente pressupondo a atuação convergente ou concertada de uma pluralidade de sujeitos”¹⁰⁹.

Por outro lado, há quem entenda que o direito de manifestação não é necessariamente um direito coletivo, na medida em que há quem admita a possibilidade de a manifestação ser feita individualmente por apenas um único manifestante.¹¹⁰

¹⁰⁶ PINHO, Pedro Miguel Marques Valente de - O Direito de Reunião e de Manifestação. A lei e a sua prática, em Reuniões e manifestações, atuação policial. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSP. Coimbra: Almedina. 2009, p. 171.

¹⁰⁷ Art.º 45.º, n.º 1 da CRP.

¹⁰⁸ RAMOS, Maria Lúcia de Oliveira - *Direito de Manifestação*. P. 366.

¹⁰⁹ ANDRADE, José Carlos Vieira de - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, p. 174.

¹¹⁰ Neste sentido, Gomes Canotilho, Vital Moreira e Eduardo Correia Baptista.

Capítulo III

Caraterização do direito fundamental de manifestação

3.1 Contextualização e principais conceitos envolvidos

O exercício do direito fundamental de manifestação constitui “um meio de expressão popular própria da tradição democrática e desempenha um papel importante na política dos povos (...). Quando se movimentam tomam a forma de cortejos ou desfiles”¹¹¹. É ainda definida como “uma demonstração popular em lugar público de duas ou mais pessoas, para exprimir por gestos, gritos, cânticos, estandartes, etc., uma opinião, um sentimento ou um protesto contra terceiros”¹¹².

3.1.1 Conceito de manifestação

Para Jorge Miranda manifestação consiste numa “reunião qualificada - qualificada não tanto pela forma (concentração, comício, desfile, cortejo, passeata) quanto pela sua função de exibição de ideias, crenças, opiniões, posições políticas ou sociais, permanentes ou conjunturais; qualificada pela consciência e pela vontade comuns a todos os participantes de exprimirem ou explicitarem uma mensagem contra ou dirigida a terceiros, normalmente à “opinião pública”; qualificada ainda por ser sempre em local público”¹¹³.

Por sua vez, para Sérvulo Correia o conceito constitucional de manifestação corresponde “a presença conjunta física voluntária de pessoas num lugar público, agindo pacificamente e sem armas, com o propósito de expressar em comum uma finalidade ou um sentimento”¹¹⁴.

Deste modo, o significado do termo “manifestação” corresponde à expressão de ideias, protesto, reivindicações políticas e sociais, etc., no espaço público ou de domínio

¹¹¹ AA - Reuniões, manifestações, associações e greves e diplomas complementares. Lisboa: Escola Superior de Polícia, 1994, pág. 13.

¹¹² *Idem*.

¹¹³ MIRANDA, Jorge - *Direito de Reunião*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VII, Lisboa, 1996, p. 293.

¹¹⁴ CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 59.

público. Assume, como principal característica do exercício do direito de manifestação, a exteriorização presencial de uma mensagem relativamente a terceiros, organizada com uma consciência e vontade comuns entre todos os que nela participam, com o objetivo de expressarem e explanarem uma mensagem com um objetivo específico.

3.1.2 O exercício do direito de manifestação e desfiles

O exercício do direito de liberdade de manifestação tanto pode ser exercido num lugar previamente estabelecido, como em movimento (cortejo ou desfile). Contudo, “as manifestações em marcha têm por única especificidade o facto de, normalmente, interferirem de forma mais intensa nos direitos e liberdades de terceiros que residem ou circulam nos locais por onde passa a manifestação”¹¹⁵.

Por seu lado, os desfiles ou cortejos são considerados como manifestações em movimento e enquadram-se no âmbito da proteção do exercício do direito fundamental de manifestação. Assim, quando a lei ordinária se refere de forma específica aos cortejos e desfiles¹¹⁶ pretende apenas uma conciliação do direito fundamental previsto no art.º 45.º da CRP com os direitos liberdades e garantias de terceiros, e não uma ampliação do direito fundamental de manifestação.

Não obstante isso, cumpre-nos salientar que os desfiles de carácter religioso, nomeadamente os funerais e as procissões, não devem ser considerados como manifestações em movimento, uma vez que, apesar de juntarem um aglomerado de pessoas, não se encontram com a intenção ou objetivo de transmitir a terceiros qualquer mensagem, mas sim de manifestar pesar ou culto em movimento.

3.1.3 Manifestações espontâneas

As manifestações podem caracterizar-se por serem preparadas atempadamente ou, por outro lado, de realização espontânea. Estas últimas caracterizam-se pelo fato de a decisão de a realizar coincidir com o momento da sua concretização. Por questões circunstanciais e momentâneas pode gerar-se uma manifestação entre várias pessoas que

¹¹⁵ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª., 2009, p. 21.

¹¹⁶ Cf. art.º 4.º, do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de agosto, que determina “Os cortejos e desfiles só poderão ter lugar aos domingos e feriados, aos sábados, depois das 12 horas, e, nos restantes dias, depois das 19h00 e 30 minutos”.

pretendam exprimir os seus ideais¹¹⁷. Segundo António de Sousa (2009), a especificidade deste tipo de manifestação “reside na espontaneidade, surgindo a reunião ou manifestação “de um momento para o outro”, sem preparação prévia. Nelas, a falta de promotores e de aviso prévio é consequência da sua espontaneidade. São concentrações não organizadas, nem previamente planeadas e combinadas”¹¹⁸.

Dentro das manifestações espontâneas temos de distinguir as próprias das impróprias. A distinção entre ambas reside na possibilidade de realização do fim da manifestação. Assim, as manifestações próprias são aquelas que, caso fosse respeitado o prazo legal das 48 horas de aviso prévio, isso faria com que perdessem o sentido de manifestação, nomeadamente as reações a atentados¹¹⁹. Por conseguinte, as manifestações impróprias são aquelas que, sem perderem o fim de manifestação, ainda teriam sentido depois de aviso prévio às autoridades competentes, nomeadamente as manifestações contra o aumento do custo dos combustíveis, transportes públicos, portagens, etc.

Nos seus resultados práticos, a distinção entre manifestações próprias e impróprias é insignificante, devendo ambas ser consideradas como manifestações espontâneas. Esta distinção não acrescenta nada de novo ao regime jurídico do exercício do direito de manifestação espontânea, em virtude do fato da não existência de aviso prévio às autoridades competentes não acarretar qualquer consequência jurídica. É importante que no decorrer do exercício de uma manifestação espontânea o participante disponha do direito de decidir de dispor desse direito, sem sofrer nenhuma limitação.

As manifestações espontâneas encontram-se protegidas no âmbito da proteção do exercício do direito de liberdade de manifestação, garantido constitucionalmente. Neste sentido, as mesmas devem ser dotadas de proteção e não dispersadas em virtude da sua especificidade. Perante a CRP, não tem qualquer importância o fato de uma

¹¹⁷ Ver António de Sousa (2009) “São, pois, **falsas reuniões** (e manifestações) **espontâneas** aquelas que, sem alteração do objecto da manifestação (ou reunião), também poderiam ser realizadas segundo a indicação de aviso. Segundo KREY (cit. P. 32), **verdadeiras manifestações espontâneas** são aquelas em que existe um interesse legítimo de realizar a manifestação, mesmo sem respeitar o prazo de aviso de 48 horas (reunião urgente). Até há alguns anos, a doutrina e a jurisprudência alemã sustentavam que as **falsas manifestações espontâneas** deveriam ser consideradas proibidas, podendo ser dissolvidas (BVerwG, DOV 1967,350). Esta solução parece hoje questionável, na medida em que a falta de pré-aviso, quando tal seja obrigatório, não desencadeia automaticamente o poder de dissolução. Noutro sentido KREY, *op. Cit.*, p. 32”. Referência 34, p. 22.

¹¹⁸ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª., 2009, pp. 22-23.

¹¹⁹ As manifestações espontâneas próprias não estão sujeitas a aviso prévio.

manifestação ser ou não planeada ou organizada antecipadamente. Nestas manifestações nunca é possível fazer um aviso prévio. O art.º 2.º do D.L. n.º 406/74, ao determinar a obrigatoriedade de aviso prévio para a realização de uma manifestação às autoridades competentes, indicia que a lei apenas se destina a manifestações previamente planeadas e organizadas. A falta de aviso prévio é a principal característica das manifestações espontâneas.

Caso a obrigatoriedade do aviso prévio não seja respeitada, para que o fim a que a manifestação espontânea pretende alcançar se concretize, isso implica que se extinga a obrigatoriedade de aviso prévio às autoridades competentes neste tipo de manifestações¹²⁰, uma vez que é a CRP, e não a lei ordinária, a estabelecer a legalidade do exercício do direito de manifestação. A obrigatoriedade da exigência de aviso prévio prevista na lei ordinária só é constitucional se reconduzirmos a obrigação de aviso prévio à particularidade das manifestações espontâneas, por intermédio de uma interpretação em conformidade com a constituição.

Deste modo, é determinante para poder classificar uma manifestação como espontânea o fato de a sua finalidade não poder ser atingida, ou correr um risco sério de não vir a ser conseguida, caso fosse cumprida a obrigatoriedade do aviso prévio às autoridades competentes com a antecedência legal.

Uma manifestação espontânea pode ter origem na reação a determinado acontecimento que tenha acabado de se produzir, nomeadamente uma manifestação que já esteja a decorrer, quando os manifestantes começam a protestar contra os promotores da mesma, ou por qualquer outra razão que surja no momento, nomeadamente, após a dissolução de uma manifestação, os protestos contra a ingerência pelas forças de segurança.

¹²⁰ Neste sentido, Gomes Canotilho/Vital Moreira - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª. ed., art.º 45.º, nota VII, 2014, quando se referem à realização de manifestações espontâneas, feitas em reação imediata, sem qualquer pré-aviso, que a qualificação destas como “violação da lei” e “perturbação da ordem”, no sentido da clássica legislação policial, não se coaduna com o regime Constitucional, onde expressamente se afirma a desnecessidade de autorização, pelo que a comunicação prévia não pode ser elemento constitutivo do direito de manifestação.

3.1.4 Manifestações de bloqueio

O direito fundamental de manifestação encontram-se inseridos no catálogo dos direitos, liberdades e garantias da Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 45.º. No âmbito da proteção do exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais consagrados constitucionalmente, é da competência das FSS, no âmbito do direito de manifestação garantir a persecução dos fins, regulando a sua atuação com respeito pelos princípios consagrados na Constituição e na Lei, por forma a salvaguardar a ordem e a tranquilidade públicas, garantir a segurança e a proteção das pessoas e dos bens, prevenindo desta forma, a prática de atos contrários à lei.

As manifestações de bloqueio originam algumas dúvidas relativamente à sua legalidade, em virtude da realização das mesmas colocar em causa a livre circulação de pessoas e bens, colidindo desta forma com direitos, liberdades e garantias fundamentais de outros cidadãos. Neste sentido, torna-se importante compreender se estas ações de bloqueio, se encontram ou não abrangidas pelo regime jurídico do direito de fundamental de manifestação.

Não há nenhum conceito formal, para a expressão “bloqueio” no âmbito do direito de manifestação, pelo que se torna imprescindível fazer a distinção entre as manifestações de bloqueio e as restantes. A verdade é que, na grande maioria das situações, as manifestações originam consequentemente um bloqueio, uma vez que, por norma, todas elas se realizam na via pública, provocando assim algum constrangimento na normal circulação de pessoas e de trânsito.

Segundo António Francisco de Sousa (2009), é necessário distinguir o bloqueio do “efeito de bloqueio”. Podemos qualificar este tipo de manifestações segundo o fim pretendido, quando este passa por impedir ou cortar por completo a circulação do trânsito e o acesso a determinados locais, originado grande constrangimento nos direitos de locomoção dos cidadãos. Segundo este autor, as manifestações de bloqueio supõem a colocação de um obstáculo intransponível, como por exemplo o próprio corpo humano por indivíduos deitados na estrada, ou a colocação de viaturas, impedindo desta forma a passagem de pessoas ou veículos.

Podemos entender obstáculo como sendo todo e qualquer objeto ou pessoa que seja utilizado para impedir que terceiros consigam prosseguir a sua marcha livremente. O obstáculo não necessita obrigatoriamente de estar parado, uma marcha lenta de veículos que ocupe a totalidade da faixa de rodagem, impossibilitando assim que terceiros continuem sem qualquer restrição de deslocação, também se encontra inserida no conceito de manifestação de bloqueio¹²¹.

Concretamente, respeitando às chamadas manifestações de bloqueio, define-nos António Francisco de Sousa, como “reuniões que visam impedir ou “cortar” determinados acessos”¹²², podendo incluir “corpos deitados ou sentados numa estrada ou num acesso (a uma fábrica, a uma escola, etc.), eventualmente acorrentados entre si”¹²³.

A proteção constitucional destas manifestações tem sido discutida, quer pela doutrina, quer pela jurisprudência. Existem alguns autores que defendem não ser exigível qualquer autorização especial para a realização do chamado “bloqueio de acesso”, em virtude destas manifestações também estarem inseridas no âmbito de proteção do direito de liberdade de manifestação, ao contrário de outros, que defendem que no caso de “bloqueio de acesso” estão sujeitas à concessão de uma autorização prévia, sob pena de serem ilegais, uma vez que tal dará origem a uma colisão de direitos, designadamente, direito de livre circulação, existindo inclusive uma alteração da ordem pública¹²⁴.

Para António Francisco de Sousa, a resposta à questão da ilicitude terá de ser encontrada analisando o caso concreto, defendendo que haverá ilicitude quando os manifestantes impedem a entrada e a saída de trabalhadores ou autoridades ou em casos em que são utilizados veículos ou outros instrumentos auxiliares, com vista a formar uma “barreira de difícil ou impossível transposição” ou no caso de pessoas amarradas, sendo muito difícil a sua remoção. Na opinião do autor, a dificuldade da questão é da

¹²¹ Neste sentido podemos ver a anotação ao art.º 290.º do Código Penal, onde a jurisprudência caracteriza o conceito de obstáculo da seguinte forma: “quem conduz veículo automóvel ziguezagueando à frente de outro carro, impedindo de efetuar ultrapassagem [...] e o condutor que, rapidamente, faz flectir para a sua esquerda o carro que conduz, para evitar ser ultrapassado [...]”. GONÇALVES, M. M. - *Código Penal Português - Anotado e Comentado – Legislação Complementar*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 948.

¹²² Cfr. SOUSA, António Francisco - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Lda., 2009, p. 27.

¹²³ *Ibidem*, p. 143.

¹²⁴ *Idem*.

distinção entre uma manifestação de bloqueio e um desfile que fecha uma rua estará no fato de que um desfile com o “efeito de bloqueio” é uma forma necessária e típica do exercício dessa liberdade, já as manifestações de bloqueio a sua principal finalidade é o impedimento total de circulação, numa ponte, via, etc. ou o acesso a determinado local etc. Paralelamente, refere ainda que um argumento contra a licitude das manifestações de bloqueio é o fato de que, a serem admitidas como lícitas, seriam uma forma de permitir coletivamente aquilo que é vedado ao cidadão individualmente considerado¹²⁵.

Para Eduardo Batista “o aviso prévio apenas é constitucionalmente admissível quando a reunião possa colocar em causa algum direito fundamental ou outro bem coletivo constitucionalmente tutelado. Será o caso das reuniões cujos organizadores necessitem de ocupar faixas de rodagem automóvel, ou que, pelo número esperado de participantes, local ou hora, possam constituir um sério obstáculo à circulação pedonal na zona, possam criar riscos quanto à manutenção da ordem, pretendam fazer uso de meios que provoquem significativa poluição sonora ou instalar estruturas temporárias no local”¹²⁶.

Na opinião de Jorge Miranda (1998) é concebível a oposição deste aviso prévio nas situações de manifestações em lugares públicos ou abertos ao público, porque culminará em maior tempo de decisão e de organização da administração, mas que é abusivo e inconstitucional quando se trate de reuniões locais fechados. No mesmo sentido, pronunciou-se o parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 83/2005, realçou a exigência do aviso prévio com razões de salvaguarda da ordem e tranquilidade públicas e o livre exercício dos direitos das pessoas, sendo uma condição essencial para a realização de reuniões e manifestações em locais públicos ou abertos ao público, visto que o aviso prévio possibilita e concede às autoridades tempo para o estudo e a adoção das medidas necessárias para que a prossecução deste direito sem a interferência de terceiros e com o menor prejuízo para terceiros.

Também, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei 406/74, as reuniões e manifestações que decorram sem que os promotores do evento tenham feito o aviso-prévio, às autoridades administrativas, segundo despacho do Ministro da Administração Interna

¹²⁵ Cfr. SOUSA, António Francisco - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª., 2009, p. 27.

¹²⁶ Cfr. BAPTISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 16, nota 599.

datado de 05 de março de 2008, no capítulo I, n.º 3, não é fundamento suficiente para qualquer condicionamento do exercício dos direitos de reunião e de manifestação. O parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 83/2005, defendeu que a falta do aviso prévio às autoridades administrativas torna a manifestação ilegal e por isso legitima a intervenção policial, contudo, adverte que a autoridade policial, quando decidir intervir quando de uma reunião ou manifestação ilegal deve ter em consideração os princípios da necessidade, eficácia e proporcionalidade.

Por sua vez, o Parecer n.º 40/89 da Procuradoria-Geral da República de 07 de dezembro 1989, refere no seu n.º 1 que “as decisões dos tribunais, uma vez transitada em julgado, tornam-se indiscutíveis e são obrigatórias a todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades”. Assim, o parecer n.º 40/89 veio trazer alguma incerteza sobre a legalidade ou não da dispersão de reuniões e manifestações simplesmente com fundamento do não respeito do aviso prévio.

No entendimento de Canotilho & Moreira (2007), nos casos em que a reunião ou manifestação estiver a decorrer de forma pacífica e dada a razão da comunicação prévia ser a necessidade de assegurar não só os direitos de exercício, mas também da ordem e tranquilidades públicas em geral, a medida de polícia de dispersão afigura-se ilegal por violação da necessidade e proporcionalidade das medidas de polícia previstas no artigo 272º n.º 2 da CRP.

Para Sérvulo Correia ¹²⁷ uma manifestação não terá caráter pacífico “se houver da parte dos seus organizadores o propósito de levar cabo no respetivo decurso, violência contra pessoas ou bens, ou quando essa violência se produza durante o seu desenrolar”. Contudo, na opinião de Canotilho & Moreira (2007) quando da previsão de violências ou tumultos, por parte das autoridades, não é suficiente para legitimar a proibição da mesma, uma vez que esta caracterização de não pacífica, assenta na verificação de atos violentos por uma maioria dos participantes da reunião ou manifestação. Neste sentido, quando os atos violentos são praticados por uma minoria dos participantes, pode ser feito o isolamento dos mesmos, contudo não é fundamento da dissolução da reunião

¹²⁷ CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação – Âmbito de Proteção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 44.

Uma das questões importantes que se tem colocado é a de saber se uma manifestação de bloqueio de determinada via de trânsito por manifestantes que se deitam ou sentam no solo possui carácter pacífico. Segundo Sérvulo Correia¹²⁸, “ainda que um tal comportamento possa envolver ilicitude no quadro do Código Penal artigo (288.º, n.º1, alínea b) e, 290.º, n.º 1 alínea b) e 304) e do Código da Estrada (artigos 3.º, n.ºs 2 e 4), daí não resulta necessariamente que ele não caiba no âmbito da protecção do artigo 45.º, n.º 2”. Neste sentido, deve ser a administração, na medida em que couber, aplicar as normas restritivas e em conformidade com a Constituição, a fim, de concluir, à luz da reflexão e avaliação das circunstâncias do caso concreto, se prevalece ou não o interesse da liberdade de circulação, gerando-se desta forma uma causa de exclusão da ilicitude (artigo 31º, n.º 2, alínea b) do Código Penal).

Deste modo, quando das obstruções da via pública, por manifestados deitados ou sentados no solo, as manifestações não perdem o carácter de manifestação pacífica, enquanto os manifestantes permanecerem passivos, ou seja, não façam uso ativo da força.

Por conseguinte, as manifestações de bloqueio podem ser penalizadas e ser-lhe aplicadas normas restritivas que as tipificam para as proibir, dispersar ou organizar. Contudo, essas restrições deverão ocorrer no âmbito das restrições aos direitos fundamentais.

Neste sentido, temos o exemplo das manifestações convocadas pela CGTP e não autorizadas que, a realizarem-se como estavam anunciadas, bloqueariam durante várias horas, as pontes escolhidas, sobre o Tejo e o Douro¹²⁹. Dinis de Abreu considera mesmo que, a realizarem-se, tal seria um “absurdo e um flagrante abuso do direito de manifestação constitucionalmente protegido”¹³⁰.

Outro exemplo foi o bloqueio da Ponte 25 de Abril, em Lisboa, a 24 de junho de 1994, pelos camionistas, que protagonizaram o primeiro bloqueio rodoviário da história de Portugal.

¹²⁸ CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 45.

¹²⁹ Cfr. ABREU, Dinis de - *Bloquear Pontes*. 2013. [Consult. em 23FEV2018]. Disponível em <https://sol.sapo.pt/artigo/88103/bloquear-pontes>.

¹³⁰ *Idem*.

Sempre que, as manifestações não sejam autorizadas ou interrompidas, impõe-se às autoridades competentes a obrigatoriedade de lavrar um auto no qual relatam os fundamentos da interrupção, sendo posteriormente entregue cópia aos promotores da manifestação. Genericamente, qualquer ação policial e administrativa a ter lugar terá, impreterivelmente, de observar o princípio da legalidade e da proporcionalidade das medidas de polícia, sob pena de incorrer em sanções criminais e ficar sujeito a procedimento disciplinar¹³¹.

De referir que, segundo António Francisco de Sousa, atualmente, é proibida na generalidade dos países europeus, não só as reuniões e as manifestações de bloqueio, como é considerado crime o “corte” de estradas ou vias de comunicação em geral¹³².

3.1.5 As megamanifestações

O fenómeno da globalização encontra-se involuntariamente na vida da maioria dos seres humanos. Pessoas, produtos e ideias relacionam-se com outras fronteiras, e as políticas, mercados e culturas tornam-se globais. A globalização da política tem dado origem a enormes movimentos internacionais de manifestação, sobretudo os que despertam grande interesse a todos os cidadãos em todo o mundo, nomeadamente: a poluição do ambiente, terrorismo, fome, camada de ozono, armas nucleares, homossexualidade, racismo, etc. Estes temas são universais e foram, nos últimos anos, os grandes impulsionadores de muitas manifestações um pouco por todo o mundo. Estas manifestações compostas por milhares de pessoas são usualmente classificadas como megamanifestações. Ao longo dos anos temos assistido a uma crescente frequência de megamanifestações, compostas por milhares de pessoas, sobretudo a partir das manifestações de maio de 1968, em França, e em 1994¹³³ em Itália, e mais recentemente no Brasil, em 2016¹³⁴.

¹³¹ Cfr. <https://www.direitosedeveres.pt/q/constituicao-politica-e-sociedade/reuniao-e-manifestacao/em-que-situacoes-podem-as-forcas-de-autoridade-impedir-a-realizacao-de-manifestacoes-em-locais-publicos>

¹³² Cfr. SOUSA, António Francisco. (2009). Direito de reunião e de manifestação. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª., 2009p. 27, nota 45.

¹³³ Manifestação de 12/11/1994, onde compareceram cerca de 1,5 milhões de pessoas, em Roma, como forma de protesto contra as políticas de BERLUSCONI.

¹³⁴ Manifestação de 14/03/2016, onde compareceram cerca de 3 milhões de pessoas, em Brasília, como forma de protesto contra as políticas de DILMA ROUSSEF.

As megamanifestações, pelas suas características específicas, pela falta de organização prévia e a auto-ordenação ¹³⁵ interna, saem fora do modelo tradicional das manifestações, munido de organização prévia, causando, assim, maiores problemas ao nível da segurança ¹³⁶.

As megamanifestações são, por norma, compostas por uma grande pluralidade de promotores, provenientes da concentração num certo local de vários agrupamentos de pessoas, que podem ter pouco a ver entre si, e em que, na maioria das vezes, é expressa a ausência de um planeamento, de organização ou de coordenação entre os mesmos, provocando esse fato uma grande desorganização. Na maioria destes eventos, na realidade, estamos perante várias manifestações que se manifestam simultaneamente lado a lado. Neste sentido, estas várias manifestações ocorrem ao mesmo tempo, no mesmo local, e o seu objeto é análogo, contudo, os objetivos específicos de cada grupo de manifestantes, e suas motivações, podem ser diferentes.

As megamanifestações, pese embora não incorporem o modelo tradicional de manifestação previsto na lei ordinária de manifestações quanto ao seu modelo de organização, nomeadamente o aviso prévio, promotores, etc., possuem garantia constitucional. Neste sentido, somos da opinião que às megamanifestações, pelas suas características particulares, não se aplica a obrigatoriedade do aviso prévio (art.º 2.º, d). Lei 406/74 de 29 de Agosto), devendo, contudo, ser exigido aos diferentes promotores que se encontrem devidamente identificados e que sejam expeditos na colaboração com as forças de segurança, sempre que tal se afigure necessário.

3.1.6 Manifestações imediatas, urgentes ou relâmpago

As manifestações imediatas, urgentes ou relâmpago distinguem-se daquelas que são meramente espontâneas, na medida em que, apesar de urgentes e reativas relativamente a um acontecimento momentâneo, têm, em regra, promotores que a planeiam, organizam e fazem a junção dos manifestantes, promovendo-a; contudo, o tempo que precede a sua realização é inferior ao período estabelecido na lei ordinária de aviso

¹³⁵ António Sousa - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª., 2009, p. 26.

¹³⁶ Relativamente aos problemas de segurança, podemos referir os distúrbios frequentes, a predisposição para ações de violência que originam problemas específicos, nomeadamente no que diz respeito às armas de recurso passivo, captação de imagens e máscaras.

prévio, de “dois dias”, e por este motivo é aplicável a este tipo de manifestação a obrigatoriedade de aviso prévio às autoridades competentes.

3.1.7 Figuras semelhantes das manifestações

As manifestações não podem ser confundíveis com simples aglomerações, com as associações, com os espetáculos e com a mera atividade em grupo.

As simples aglomerações ou concentrações de pessoas não visam a defesa ou expressão de opiniões e interesses comuns, mas apenas a união por gostos comuns (como por exemplo uma concentração motard). São caracterizadas pela sua espontaneidade e pela falta de convocatória prévia. As pessoas juntam-se por um objetivo comum, mas que não passa necessariamente pela expressão de opiniões comuns. Não obstante o atrás exposto, uma aglomeração de pessoas pode evoluir para uma manifestação. Não raras vezes gera-se, durante um encontro ocasional de pessoas, uma manifestação espontânea sem aviso prévio e sem qualquer organização, mas que pelo conteúdo, pelas ideias ali expressas, deve ser encarada como uma verdadeira manifestação.

Por seu turno, as associações (previstas no artigo 46.º da CRP) têm um carácter permanente e não ocasional, como sucede com as manifestações, devendo, em conformidade, distinguir-se um conceito do outro. As manifestações limitam-se no tempo, são designadas para uma certa data, e terminam geralmente naquele dia, e as mesmas pessoas podem ou não voltar a juntar-se mais tarde, ou nunca mais se reunirem para aquele efeito. Enquanto isso, nas associações as pessoas (associados) juntam-se para realizar um determinado fim, mas é uma intervenção que se prolonga no tempo, através da organização de várias atividades, que podem até revestir o carácter de manifestação.

As manifestações realizam-se para que as pessoas possam expor as suas ideias, já num espetáculo as pessoas juntam-se para assistir a uma expressão de arte por parte de outra pessoa, que não tem o intuito de se manifestar, mas apenas de mostrar aos outros a sua arte, ou seja, de forma lúdica. É o que sucede também nos espetáculos desportivos (e.g. jogos de futebol), onde o espetador assume um papel meramente passivo, não tendo intervenção direta no espetáculo em si.

Os ajuntamentos e tumultos, por exemplo, são “formas delituais” dos cidadãos se agruparem na via pública, de forma acidental, espontânea e desorganizada, ou organizada com caráter armado, com a intenção expressa de perturbar a ordem e a tranquilidade públicas.

3.2 Trâmites do direito de manifestação quanto ao lugar, hora, dia, mensagem e seus titulares

3.2.1 Quanto ao número de participantes

Nos termos da legislação vigente, o exercício do direito de manifestação pressupõe um encontro ou aglomerado de pessoas, num mesmo local, tendo como objetivo comum exprimir uma opinião pública, sentimento ou protesto. Tem-se abordado a questão de saber qual o número mínimo de pessoas necessárias para ser considerada uma manifestação. As opiniões têm sido divergentes quanto a esta questão, sendo que para uns existe um limite de sete pessoas, para outros de três, outros ainda referem uma pessoa, sendo que alguns referem duas pessoas como número mínimo exigido.

Em Portugal, nem a CRP, nem a lei, dá uma resposta concreta a esta questão. Contudo, da análise ao preceito do art.º 45.º da CRP verificamos que este refere simplesmente “se reunir”¹³⁷. Decorre desta expressão que podemos compreender que sejam necessárias duas pessoas para que o direito se concretize, pela força do lexema “reunião”. O direito de reunião, este, não apresenta dúvidas, uma vez que pressupõe um reunir-se, logo uma atuação e proveito coletivos. Assim, se alguém quiser exercer o seu direito de reunião necessita, por norma, da existência de uma reunião para o fazer, ou seja, prevê um terceiro com quem se reunir. Porém, tal fundamentação basilar não se aplica relativamente ao direito de manifestação. Se estamos perante um direito individual, o seu gozo não se encontra sujeito a qualquer acordo com terceiros, uma vez que não haveria qualquer razão que o justificasse.

Segundo Baptista (2006), “Substancialmente, julga-se, pois, que se justifica que uma exteriorização pessoal e unilateral de ideias levada a cabo por um único indivíduo seja

¹³⁷ Cf. Artigo 45.º, n.º 1, da CRP..

considerada manifestação, quer para efeitos da sua proteção, quer para efeitos de aplicação dos limites e restrições a que as manifestações se encontram sujeitas”¹³⁸.

No mesmo sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que “O direito de manifestação não é necessariamente um direito coletivo (pode haver manifestações individuais, como é exemplo expressivo o da mãe do soldado americano na Guerra do Iraque que se manifesta perante os órgãos do poder, não se podendo dizer que se trata de simples liberdade de expressão), tem de revestir uma forma de exercício público, supõe a expressão de uma mensagem dirigida contra ou em direcção a terceiros (pelo menos à «opinião pública») e serve normalmente propósitos ou motivações políticas”¹³⁹. Nós comungamos da opinião destes autores, considerando que o exercício do direito de manifestação não é necessariamente um direito coletivo, podendo o seu gozo ser levado a cabo por apenas um único indivíduo.

Por sua vez, no direito comparado, a Lei Orgânica 9/1983-LORD de 15 de julho, que regula o direito de reunião em Espanha, no n.º 2, do seu artigo 1.º, estabelece o número mínimo de 20 participantes com uma finalidade determinada¹⁴⁰.

3.2.2 O direito de eleger o lugar, a hora e o dia da manifestação

a) O lugar

A realização de uma manifestação pode ocorrer em locais públicos ou privados. Quando realizadas em lugares públicos não existe qualquer controlo sobre aqueles que participam na mesma, quando realizada em locais privados pode existir um controlo no acesso ao local, nomeadamente quando ocorrem em terrenos ou estabelecimentos privados.

As manifestações públicas são aquelas que se realizam por norma em qualquer lugar público ou aberto ao público, contrariamente às manifestações privadas, que se realizam em lugares privados. Contudo, a liberdade de escolha do local, hora e dia da manifestação pode, em certas situações, condicionar a vida de terceiros (pessoas em

¹³⁸ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p.13.

¹³⁹ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa - Anotada*. Volume I. 4.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 636, anotação II, ao art.º 45.º.

¹⁴⁰ Artigo 1.º, n.º 2, da a Lei Orgânica 9/1983-LORD, de 15 de julho – “Para os fins desta Lei, entende-se por reunião a anuência concertada e temporária de mais de 20 pessoas, com finalidade específica”.

geral, transportes públicos, comerciantes, etc.), e por este motivo a realização de manifestações em lugares públicos ou abertos ao público pode estar sujeita a restrições conforme o caso concreto. Assim, por forma a acautelar possíveis direitos, liberdades e garantias de terceiros, que podem ser afetados pelo decorrer da manifestação, após a liberdade (em conformidade com a lei) de escolha do local, hora e dia da sua realização, pelos promotores, deve a mesma ser submetida à análise prévia da autoridade administrativa (Presidente da Câmara Municipal) para efeitos de avaliação. Se no decorrer desta avaliação existirem fortes razões de necessidade de salvaguardar direitos, liberdades e garantias de terceiros, a administração pública tem a faculdade de estabelecer limites ou de sugerir outro local, hora ou data à proposta apresentada pelos promotores da mesma.

O regime legal em vigor na ordem jurídica portuguesa estabelece várias restrições ao direito de liberdade de escolha do dia da semana e horas em que se podem realizar as manifestações. Assim, nos termos do art.º 4.º, do Decreto-lei n.º 406/74 de 29 de agosto, “Os cortejos e desfiles só poderão ter lugar aos domingos e feriados, aos sábados, depois das 12 horas, e nos restantes dias, depois das 19 horas e 30 minutos”¹⁴¹.

b) O sentido do direito de eleger o lugar da manifestação

O exercício do direito de liberdade de manifestação abrange, quer o direito de se dirigir ao público, quer o direito de eleger o lugar da realização da ação, de maneira a causar um maior impacto, por forma a conseguir assim atingir os objetivos pretendidos com a mesma. A escolha de um bom local para a realização da manifestação pode ser fundamental para a eficácia do objetivo pretendido.

Neste sentido, as manifestações realizadas nos centros das cidades serão, certamente, visualizadas e acompanhadas por um grande número de pessoas, bem como pelo interesse dos meios de comunicação social em geral, ao invés das manifestações realizadas em zonas pouco povoadas. Da mesma forma, quando realizadas próximo de determinados edifícios ou sedes dos mais variados organismos, por todo o simbolismo que representam, exercitam uma maior tensão em todo o meio envolvente, por forma a atrair a atenção com maior facilidade, quer de quem governa, quer dos meios de

¹⁴¹ O legislador pretendeu ter em consideração as horas de maior afluência de trânsito, horas destinadas ao sossego e tranquilidade noturnas, manhãs de sábados, etc..

comunicação social, quer ainda do público em geral. Por norma os locais mais seleccionados para a realização de manifestações são: sedes do Governo e dos Ministérios, Assembleia da República, embaixadas, fábricas, áreas muito poluídas, depósitos de armas e sedes de instituições financeiras, que por serem locais dotados de um enorme simbolismo tornam mais fácil a concretização dos objetivos pretendidos.

O direito de eleger o local da manifestação permite aos promotores a possibilidade de fazer uso dos locais públicos e dos lugares abertos ao público. Por outro lado, sujeita o responsável pelo lugar, nomeadamente o Presidente da Câmara Municipal, o Estado e o Presidente da região autónoma, a condescender na realização de manifestações nesses locais, por se encontrarem providas de garantia constitucional.

Assim, o direito de liberdade de escolher o lugar para a realização da manifestação abrange, à partida, o direito de utilização dos lugares públicos e de domínio público.

Contudo, existem lugares de domínio público de fins limitados, que não são considerados lugares de realização de manifestação, sempre que estes acontecimentos se afastem do seu fim de utilização, como é o exemplo das autoestradas e dos parques de estacionamento. Para que se possa, assim, realizar uma manifestação num dos referidos locais é obrigatório solicitar uma autorização especial à autoridade competente¹⁴².

Por sua vez, o art.º 13.º, do DL nº 406/74, considera que por razões de segurança pode ser impedida a realização de manifestações em lugares públicos, situados a menos de 100 m (cem metros) das sedes dos órgãos de soberania (por exemplo a Assembleia da República), das instalações e acampamentos militares ou forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos.

¹⁴² O direito que assiste aos promotores de uma manifestação de escolher livremente o lugar, ou itinerário, por onde se vai realizar a manifestação abrange o direito à utilização das estradas e praças públicas. Neste sentido, quem detém o poder material (público) do lugar (município, região, Estado) encontra-se vinculado a uma flexibilidade relativamente à realização das manifestações constitucionalmente garantidas. No mesmo sentido, não existe qualquer obrigatoriedade em adquirir uma autorização especial no caso do designado “bloqueio de acesso”, uma vez que estas manifestações também se encontram inseridas no âmbito da proteção do exercício do direito de liberdade. Relativamente aos lugares com fim limitado, nomeadamente as autoestradas e os parques de estacionamento, não se enquadram estes, em princípio, nos lugares de livre manifestação. Assim, os promotores que pretendam realizar uma manifestação nestes lugares encontram-se obrigados a solicitar uma autorização especial, junto da autoridade competente, a qual só será concedida após a verificação das possíveis restrições à liberdade do exercício do direito de manifestação.

Podemos concluir que, em Portugal, os promotores de uma manifestação possuem o direito de fazer uso dos lugares públicos e de domínio público para exercer o direito fundamental de manifestação, embora com algumas limitações.

c) Lugares públicos e lugares abertos ao público

O exercício do direito de manifestação ocorre, por isso, em lugares públicos, conforme o n.º1 do DL nº 406/74, que estabelece ainda que “Os cidadãos têm o direito de se reunir pacificamente (...) mesmo em lugares abertos ao público (...)”.

Acresce aqui demarcar quais os espaços constitucionalmente legitimados para a realização do exercício do direito de manifestação. A avaliação relativamente ao âmbito espacial aplicada ao direito de reunião é válida para o exercício do direito de manifestação, em virtude da manifestação envolver, por norma, uma reunião.

O exercício do direito de liberdade de manifestação sempre ocorreu em locais públicos, nomeadamente ruas, avenidas e praças. Será que as manifestações só serão, no entanto, constitucionalmente legítimas quando realizadas em locais abertos ao público?

Torna-se, desta forma, indispensável demarcar o que são locais públicos ou abertos ao público, para efeitos da realização de uma manifestação. O exercício deste direito não ocorre unicamente em lugares abertos ao público em sentido técnico, mas também nos lugares públicos, uma vez que não faria qualquer sentido que a Constituição de um Estado de direito democrático consentisse o exercício do direito de manifestação em lugares abertos ao público e o proibisse nos lugares públicos.

Neste sentido, quando o legislador faz referência a “lugares abertos ao público” pretende abranger também os lugares públicos, uma vez que estes, pela sua natureza, são os espaços livremente acessíveis ao público. No que respeita ao exercício do direito de manifestação, relativamente à distinção entre lugares públicos e lugar abertos ao público, a mesma não é efetuada de acordo com o titular do direito de propriedade, ou seja, não depende de quem coloca o espaço à disposição dos manifestantes, se é uma entidade pública ou um qualquer indivíduo que coloca o seu espaço particular à disposição do público. Os lugares públicos podem ser, excecionalmente, de propriedade privada, quando forem cedidos pelos seus proprietários com o fim de serem utilizados

pelo público em geral de forma livre, o que acontece com regularidade na cedência de certos terrenos e vias privadas.

Deste modo, a lugar público corresponde um lugar de livre acesso, no qual podem decorrer a maioria das manifestações de forma livre, independentemente do seu fim e do consentimento do titular do direito de propriedade. Por sua vez, o lugar aberto ao público corresponde a um espaço fisicamente demarcado, cujo acesso se faz livremente, independentemente de haver ou não um convite pessoal.

Em suma, não pode ser considerado lugar público o lugar que se encontra na disponibilidade de uma pessoa privada, singular ou coletiva, munida do poder de instituir certas condições de acesso ao local (por exemplo, a convocatória ser feita por convite).

d) Manifestações em lugares privados

Como acabámos de referir não existem dúvidas de que as manifestações realizadas em lugares públicos e abertos ao público se encontram abrangidas no âmbito da proteção e garantia do direito fundamental de manifestação, devemos, contudo, interrogar-nos sobre se as manifestações que decorrem em lugares privados estão igualmente garantidas por este direito.

Para Eduardo Correia Baptista¹⁴³, “ (...) devem ser considerados como lugares privados aqueles que se encontrem sujeitos a um uso privado, isto é, lugares delimitados em que o acesso dependa de um convite pessoal”. Para este autor, o critério do proprietário do bem não se encontra apropriado, uma vez que estes lugares podem ser propriedade pública, em virtude de se encontrarem afetos a uma determinada função privada, nomeadamente prédios públicos que se encontrem arrendados¹⁴⁴.

Ainda segundo Eduardo Correia Baptista (2006), mesmo quando uma manifestação é realizada numa propriedade privada, sujeita a convite, deve ser salvaguardada de meios de proteção, desde que a mesma se realize em local privado, próxima de grande

¹⁴³ BAPTISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 37

¹⁴⁴ *Idem*, p. 38.

circulação pública e bem visível aos olhos da população¹⁴⁵. Seguindo o pensamento deste autor, existem um conjunto de elementos que apontam no sentido de que qualquer manifestação realizada em espaço de uso particular, como uma residência ou outro imóvel sujeito a propriedade ou posse privada, se encontra constitucionalmente protegida pelo direito fundamental de manifestação, desde que autorizado pelo titular deste.¹⁴⁶ Assim, aponta a condição prevista na Constituição de estabelecer o exercício do direito de manifestação “mesmo em lugares abertos ao público”. Esta condição não determina que o exercício deste direito se encontre limitado aos lugares públicos, não estabelecendo outro direito, mas sim instituindo que o exercício do direito de manifestação se encontra titulado constitucionalmente, quer em lugares particulares, quer em lugares abertos ao público.

Deste modo, as manifestações em lugares privados, encerrados ao público em geral, encontram-se igualmente protegidas pelo direito fundamental de manifestação. Contudo, esta proteção só é efetiva quando a manifestação for organizada pelo proprietário do lugar, ou este tiver dado o seu consentimento. Caso se não verifiquem estes pressupostos, ou seja, na falta de autorização, o titular do direito sobre o lugar pode requerer a ingerência das forças de segurança para que os intervenientes sejam expulsos do lugar, com base no direito de propriedade.

Deste raciocínio concluímos que a CRP determina, como âmbito espacial do exercício do direito fundamental de manifestação, que os lugares de uso privado também se encontram protegidos por este direito, com a ressalva do artigo 62.º da CRP (Direito de Propriedade Privada), de onde podemos concluir a necessidade de autorização por parte do proprietário do lugar privado. Baseamos a nossa conclusão na interpretação feita pelo legislador ordinário, cujo n.º1 do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, estabelece que “A todos os cidadãos é garantido o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em lugares públicos, abertos ao público e particulares (...)”, aplicando-se este preceito ao exercício do direito de manifestação, uma vez que esta por norma implica sempre uma reunião.

Em suma, o exercício do direito fundamental de manifestação pode ser efetuado em lugares privados (consentimento), públicos e abertos ao público.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 79.

¹⁴⁶ *Idem*, p. 38.

3.2.3 Mensagem

Relativamente à demarcação constitucional do direito de manifestação, por ser mais complexa, torna-se necessário questionar se o exercício deste direito poderá abarcar qualquer tipo de mensagem, ou, se pelo contrário, poderá apenas abarcar a mensagem que tenha determinados fins?

Na opinião de Baptista (2006), “Ao contrário da reunião, que pode ter qualquer fim, o sentido da palavra manifestação, o seu carácter de intromissão, bem como, marginalmente, a sua origem histórica, parecem limitar a sua tutela constitucional às situações de exteriorização de mensagens com um determinado conteúdo”¹⁴⁷.

A grande maioria das mensagens é de cariz político, pelo que devem ser entendidas como mensagens cujo principal objetivo consiste, por um lado, em influenciar os titulares de cargos políticos¹⁴⁸, pretendendo, por outro lado, influenciar os cidadãos relativamente ao seu exercício de direito de voto, ou seja, tendo como grande objetivo a criação de uma opinião pública na sociedade.

O preceito constitucional previsto no n.º 2 do artigo 45.º da CRP protege apenas a forma de expressão das ideias, já que o seu conteúdo está a coberto da proteção conferida pelo artigo 37.º da CRP (liberdade de expressão)¹⁴⁹¹⁵⁰.

Relativamente à mensagem que o aglomerado de pessoas pretende exprimir e dirigir contra algum ou alguns destinatários, esta pressupõe que exista uma consciência e vontade comuns, algo que confira unidade e significado à respetiva presença física no mesmo local¹⁵¹. Assim, quando as pessoas se unem para se manifestarem, terá de existir um intuito único, uma finalidade que todos prosseguem. Sendo que a mensagem por

¹⁴⁷ *Idem*, p. 76.

¹⁴⁸ Em Portugal, temos assistido a um grande número de manifestações por parte de lesados das instituições bancárias e financeiras, contestações sociais, nomeadamente para com os serviços de saúde, educação, segurança, agricultores etc., sendo também frequentes em campanhas eleitorais e desportivas.

¹⁴⁹ Cf. Artigo 37.º da CRP, que determina “1- Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações. 2. O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.”

¹⁵⁰ RAMOS, Maria Lídia de Oliveira - *Direito de Manifestação*. *Ob. cit.*, p. 366.

¹⁵¹ *Idem*.

eles exprimida deve espelhar essa finalidade de forma uníssona, daí que as opiniões dos manifestantes devam convergir entre si. Essa mensagem pode ser de diversa índole: religiosa, sindical (manifestações na área laboral), política, de índole solidária, profissional, cultural, de entre muitos outros conteúdos que podem estar na base de uma manifestação. Neste sentido, o artigo 45.º n.º 2 da CRP não canaliza o exercício do direito de manifestação a um número restrito de temas, podendo versar sobre tudo o que seja passível de opinião ou de ser expresso em forma de manifestação.

Contudo, a mensagem transmitida por uma manifestação nunca pode ter como objetivo uma finalidade comercial, uma vez que iria tornar a manifestação numa autêntica ação publicitária, não protegida constitucionalmente pelo direito fundamental de manifestação.

De referir que a mensagem também pode ser transmitida por meio do silêncio, alcançando, desse modo, os seus efeitos de forma também ela eficaz¹⁵².

3.2.4 Titulares do direito fundamental de manifestação

Uma questão essencial relativamente ao exercício do direito fundamental de manifestação prende-se em saber quais são os titulares deste direito, nomeadamente os titulares ativos e, também, os passivos, ou seja, as pessoas que gozam deste direito e que se encontram sujeitas aos deveres que este obriga.

Segundo a Constituição da República portuguesa, são titulares do direito fundamental de manifestação “todos os cidadãos”¹⁵³¹⁵⁴. O conceito de cidadão abrange, para este efeito, toda e qualquer pessoa, quer de nacionalidade portuguesa, quer estrangeira. No mesmo sentido, a lei ordinária estabelece que “A todos os cidadãos é garantido (...)”¹⁵⁵ o direito de manifestação público subjetivo. Este direito abrange toda e qualquer pessoa, incluindo, obviamente, os estrangeiros.

¹⁵² Neste sentido, relembramos o sucedido em Coimbra no início dos anos 60, relativamente à repressão às atividades académicas, que terminou com o encerramento da Associação Académica. Os estudantes, como sinal de protesto, deslocaram-se para a Praça de República que se encontrava encerrada por um cordão policial da Polícia de intervenção. Como forma de protesto, e mostrando o seu desagrado, sentaram-se no chão num silêncio profundo.

¹⁵³ Cfr. o n.º 2, do art.º 45.º da CRP.

¹⁵⁴ De ressaltar as restrições que a lei determina para os militares, agentes militarizados e das forças da ordem e segurança pública.

¹⁵⁵ Cfr. art.º 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto.

Não subsiste algum problema relativamente à titularidade deste direito, têm, contudo, surgido questões peculiares relativamente à titularidade, por parte do direito comparado, sobretudo no que toca aos estrangeiros, aos apátridas e pessoas coletivas.

3.2.4.1 Estrangeiros e apátridas como titulares do direito fundamental de manifestação em Portugal

A CRP, no art.º 15.º, n.º1, determina como princípio geral do direito de igualdade o gozo de direitos, nomeadamente quando afirma que “Os estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português”, contudo, o n.º 2 do mesmo preceito legal estabelece que se excetuam do disposto no número anterior “(...) os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.”.

Após análise da jurisprudência sobre este preceito legal, verificamos que a sua interpretação (não sendo a mais consensual) é feita como estando dotada de autorização legal para restringir o princípio geral do direito de igualdade, plasmado no art.º 15.º, n.º 1 da CRP, podendo desta forma abranger outras proibições que não as constantes na CRP¹⁵⁶, nomeadamente sempre que em causa estiverem direitos, liberdades e garantias, ou seja, no respeito pelo art.º 18.º, n.º 2 e 3, bem como os direitos garantidos pela CRP exclusivamente destinados aos cidadãos portugueses.

Da leitura da CRP apuramos que esta usa com imensa cautela a expressão “Todos têm direito”, quando em causa estão direitos elementares que seria inaceitável o seu não

¹⁵⁶ Ver interpretação feita pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão 423/01 de 09 de outubro de 2001, no ponto 9, c, que cita o Acórdão 54/87: “Admitindo-se, em geral, a possibilidade de o legislador – autonomamente, e para além do que já se consigna na Constituição – reservar aos cidadãos nacionais o gozo de determinados direitos”. <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010423.html>. Acedido em 17 de outubro de 2016. Contudo, a CRP refere-se a “os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei”. Além disso, a partícula de ligação “e” suscita que a lei não pode restringir aos estrangeiros e apátridas outros direitos não reservados aos cidadãos pela CRP. Ou seja, é fundamental existir uma ligação entre a CRP e a lei para que os estrangeiros e apátridas sejam impedidos da titularidade de um direito concedido aos cidadãos portugueses.

Ainda neste sentido, no decorrer da revisão constitucional de 1982, o deputado Nunes de Almeida referiu: “pelo menos num caso concreto houve uma interpretação pela Comissão Constitucional que considerou que a lei só podia vedar o exercício de certos direitos a estrangeiros desde que a Constituição o previsse ou pelo menos o admitisse. Assim, quando a Constituição refere: “[...] pela Constituição e pela lei [...]” teria o sentido ou porque a Constituição permite que a lei venha a vedar o exercício desses direitos”. Ver também as declarações dos deputados Azevedo Soares e Almeida Santos [cfr. Diário da Assembleia da república, série 2ª, II Legislatura, número 1085, 08-10-1981 (sessão de 15-07-1981), pág. 102-103].

reconhecimento aos estrangeiros e apátridas. Quando a CRP se refere a “Os cidadãos têm direito” não estamos perante um hiato, mas sim perante uma expressão deliberada, por força de uma herança constitucional de limitar determinados direitos aos cidadãos. Assim, o propósito não é o de conceder certos direitos fundamentais aos estrangeiros e apátridas¹⁵⁷, mas sim o de incluir os estrangeiros e os apátridas no seu direito somente aquando da utilização da expressão “Todos têm direito”, por força do estipulado no art.º 15.º, n.º 1, da CRP. Nos termos do art.º 15.º, n.º 2, estão reservados constitucionalmente aos cidadãos portugueses, não só os direitos políticos e o exercício de funções públicas como também outros direitos e deveres.

Quando a Constituição confere outros direitos apenas aos cidadãos encontra-se nestes incluído o direito do exercício de manifestação. Contudo, nos termos do art.º 15.º, n.º 1, da CRP, não podemos desconsiderar esta limitação literal da titularidade aos cidadãos, em virtude de nos termos do n.º 2 do referido artigo se referir a titularidade de “(...) outros direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses”¹⁵⁸.

Torna-se, contudo, fundamental questionar qual o verdadeiro significado de “reservados pela Constituição”. Será que significa que os estrangeiros estão proibidos pela Constituição de exercer o direito de manifestação? Ou será que a Constituição lhes veda o exercício deste direito, mas a lei ordinária o pode autorizar? Caso fosse a lei ordinária a autorizá-lo estaríamos perante um simples direito legal e não perante um direito fundamental, estando na competência do legislador conceder, ou não, o exercício do direito de manifestação aos estrangeiros e apátridas, salvo disposição em contrário nos termos do Direito Internacional.

¹⁵⁷ Da análise feita à legislação da União Europeia, podemos retirar que a maioria das Constituições dos Estados Membros reservam o direito de manifestação apenas aos respetivos cidadãos, neste sentido: a Constituição da Finlândia (1919), no seu art.º 10.º; a Constituição da Áustria; a Constituição da Alemanha (Lei Fundamental de 1949 – Grundgesetz (GG) também só garante o direito de manifestação aos cidadãos alemães, não abrangendo formalmente qualquer pessoa que se encontre em território alemão, cfr. o art.º 116.º I do GG. Neste sentido, face à interpretação da letra da lei, os estrangeiros não são titulares de proteção constitucional no direito de manifestação. Contudo, tal limitação é, na prática, suprida pelo núcleo dos direitos humanos, que por norma é assegurado aos cidadãos estrangeiros; a Constituição do Chipre de 1960, no seu art.º 21.º; a Constituição da Estónia de 1992, no seu art.º 47.º; a Constituição da Polónia, no seu art.º 57.º.

Por sua vez, existem países que reconhecem o direito do exercício de manifestação genericamente aos estrangeiros, nomeadamente a Constituição espanhola e a Constituição portuguesa.

¹⁵⁸ Art.º 15.º, n.º 2, da CRP.

Em nossa opinião, a segunda formulação parece-nos a solução mais adequada. Assim, com exceção do estipulado no n.º 2, do art.º 15.º da CRP, “os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses” (os previstos no art.º 15.º, n.º 3, 4 e 5 da CRP), os estrangeiros e apátridas podem, com base na lei ou numa norma de direito internacional, exercer os restantes direitos. Neste sentido, estes direitos serão exercidos como simples direitos, não como direitos fundamentais constitucionalmente protegidos.

3.3 O direito de participar e tomar parte na manifestação

O direito de manifestação engloba dois direitos com âmbitos de responsabilidade diferentes: o direito de participar e o direito de organizar manifestações. O direito de participar é sempre um exercício individual, que corresponde ao direito de ir ou não ir a uma manifestação, e abrange não só o direito a estar presente no evento (simples presença), mas também o direito de tomar parte na formação e exteriorização da vontade (direito de participar), nomeadamente através da participação na discussão, aplausos, exibição de cartazes, desaprovação, etc. Por seu lado, o direito de organizar manifestações corresponde à sua promoção, planeamento, organização e convocação, podendo ser exercido por pessoas individuais, singulares, ou em conjunto com outras, nomeadamente pessoas coletivas ou entidades não personalizadas.

O Direito português tipifica penalmente a violação de alguns termos impostos ao direito de manifestação, que importam sanções quer para os participantes, quer para os promotores da manifestação. Nestes, incluem-se os indivíduos que causem danos a terceiros em consequência de atos de violência no decorrer de uma manifestação, os quais, além da responsabilidade civil, incorrem em responsabilidade criminal. De igual forma, os promotores podem ser responsabilizados, nos termos dos artigos 483.º e 490.º do Código Civil (Responsabilidade dos autores, instigadores e auxiliares), mesmo que não tenham praticado diretamente atos violentos, se estiverem preenchidos os pressupostos da responsabilidade civil.

O Decreto-Lei n.º 406/74 regula o direito de reunião e de manifestação e estabelece as responsabilidades e sanções para os organizadores e participantes, quando do não

cumprimento das normas constantes do mesmo, por forma a garantir a proteção e segurança dos cidadãos.

Neste sentido, nos termos do art.º 2.º, n.º 1, do referido DL, é da responsabilidade dos promotores, sempre que pretendam organizar uma manifestação em lugares públicos ou abertos ao público, a comunicação por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis¹⁵⁹ ao presidente da câmara municipal.

O n.º 3, do art.º 15.º do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, estabelece que os promotores que realizarem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles contrariamente ao disposto neste diploma incorrerão no crime de desobediência qualificada. Estes são ainda responsáveis, quando das manifestações públicas em lugares fechados, pela não solicitação da presença de agentes de autoridade, nos termos legais comuns, para manutenção da ordem dentro dos respetivos recintos (at.º 10.º, n.º 2, das mesmas disposições).

Por sua vez, o art.º 8.º, n.º 1, da Lei sobre o direito de manifestação determina, de forma rigorosa, que qualquer pessoa (participante ou que tome parte na manifestação) que seja surpreendida armada numa manifestação incorre nas penalidades do crime de desobediência que, nos termos do art.º 348.º, n.º 1, do Código Penal, corresponde a uma pena de prisão até 1 ano ou multa até 120 dias. Da letra do art.º 8.º, n.º 1, resulta que esta punição será aplicável mesmo em concurso real com outros crimes (“independentemente de outras sanções que caibam ao caso”). Assim, esta proibição ao aplicar-se a todas as pessoas inclui mesmo aquelas que possuam licença de uso e porte de arma¹⁶⁰.

O diploma preambular do Código Penal, Decreto-Lei n.º 48/95 de 15 de Março, no seu art.º 4.º, determina que, “para efeito do disposto no Código Penal, considera-se arma qualquer instrumento, ainda que de aplicação definida, que seja utilizado como meio de agressão ou que possa ser utilizado para tal fim”. No mesmo sentido, temos o art.º 303.º,

¹⁵⁹ Na Alemanha, a comunicação às autoridades competentes é com uma antecedência mínima de 48 horas. Este prazo parece-nos, no nosso entendimento, legítimo, uma vez que não causa problemas práticos, porque esta comunicação é efetuada à autoridade policial e não, como acontece em Portugal, ao Presidente da Câmara.

¹⁶⁰ Caso tenha na sua posse uma arma de fogo ilegal, por esta ser proibida em si mesma, por não ser titular de licença de uso e porte ou não se encontrar devidamente registada, fica sujeito ainda ao crime de detenção de arma proibida.

n.º 2 (Participação em motim armado), na parte final, nomeadamente quando se refere a “(...) objectos, ostensivos ou ocultos, susceptíveis de serem utilizados como tal”. Porém, este conceito¹⁶¹, para efeitos de punição autónoma por posse de arma com a entrada em vigor da Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro (Regime de armas e explosivos), foi colocado em causa em virtude do seu art.º 2.º mencionar um conjunto extenso de armas para efeito de sanção quando da sua posse. Este conceito, pela forma como se encontra expresso e por ser demasiado abrangente, limita o seu âmbito de aplicação ao CP e, consequentemente, não poderá ser aplicado de forma automática para os efeitos do art.º 8.º, n.º 1, da Lei do Direito de manifestação em Portugal.

Por conseguinte, para efeitos de punição, no art.º 8.º, n.º 1, da Lei do Direito de manifestação, apenas pode ser considerada a posse das armas referidas na Lei n.º 5/2006. Contudo, as forças de segurança podem retirar objetos para além das referidas armas e que, pela sua natureza, possam ser utilizados como tal. Segundo Baptista (2006), “Para efeito desta medida cautelar, podem ser qualificados como armas quaisquer objetos suscetíveis de ser utilizados de modo eficiente como tal, nas situações em que o seu porte não se revele necessário à participação pacífica na reunião”¹⁶².

Neste contexto, são próprias dos participantes as responsabilidades provenientes dos atos por eles causados no decorrer da manifestação. Podemos estar perante uma responsabilidade civil (obrigação de indemnizar) ou criminal. A responsabilidade civil decorre sobretudo do ato de indemnizar, pela eventual prática do crime de dano contra terceiros ou contra o Estado, no decurso do evento (danos em viaturas estacionadas, montras partidas, sinalização danificada, etc). É ainda da responsabilidade dos participantes a eventual posse de arma no decurso de uma manifestação. A responsabilidade dos promotores, na qualidade de organizadores da manifestação, passa por exercerem uma função fundamental e essencial na prevenção e domínio do perigo, relativamente à prática de atos violentos, convencendo os participantes, por meio de viva voz, de panfletos ou cartazes, a adotarem um comportamento correto, bem como a auxiliar nos controlos (a título de exemplo de porte de arma), recomendando o não

¹⁶¹ Por ser demasiado abrangente, torna-se perigosa e melindrosa na sua aplicação, uma vez que uma garrafa de plástico de água pode ser utilizada como instrumento de agressão por arremesso, não sendo possível, contudo, sujeitar a uma punição um indivíduo que a tivesse na sua posse, no decorrer de uma manifestação.

¹⁶² BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 365.

incitamento a atos de violência, e, principalmente, a colaborarem de forma leal e correta com as forças de segurança. Têm ainda a responsabilidade de comunicação, isto é, de avisar por escrito e com a antecedência de dois dias úteis ao Presidente da Câmara da área onde se vai realizar o evento.

3.4 Elementos caraterizantes da manifestação

Constitui caraterística essencial da manifestação a exteriorização presencial de uma mensagem em relação a terceiros¹⁶³.

3.4.1 O carácter público da manifestação

O direito de manifestação exercido pelos cidadãos apenas tem relevo quando se torna público. As pessoas juntam-se num determinado local público ou aberto ao público, com o fim de se unirem e de proclamarem todos os mesmos ideais, ou seja, “com o fim de formação e manifestação coletiva de opinião”¹⁶⁴.

O carácter público de uma manifestação caracteriza-se pelo fato de estar aberta à participação de qualquer pessoa na formação do grupo, e não apenas a um grupo específico. Não obstante isso, há reuniões e manifestações que estão reservadas a um número restrito de pessoas, não lhes retirando esse fato o carácter público para efeitos da Constituição (e.g. manifestações de determinados grupos profissionais)¹⁶⁵.

O fato de certas pessoas se encontrarem excluídas de uma manifestação não retira a esta o seu carácter público, até porque se justifica que algumas manifestações se destinem a um número ou tipo determinado de pessoas com objetivos comuns. Apesar de público, só participa numa manifestação quem assim o entender, quem tiver vontade de se pronunciar sobre o assunto que naquela manifestação vai ser objeto de exteriorização.

¹⁶³ *Idem*, p. 73.

¹⁶⁴ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª., 2009, p. 34.

¹⁶⁵ Conforme António Francisco de Sousa, *Obra cit.* Pág. 35, referência bibliográfica 63 “Enquanto o conceito amplo de reunião previsto na Constituição admite a liberdade na escolha dos fins, já o conceito de reunião do D.L. n.º 406/74 limita o fim de formação coletiva de opinião, ou expressão da opinião, aos assuntos públicos. Pela sua génese histórica e pelo seu regime interno, os preceitos do D.L. n.º 406/74 assentam no fim de comunicação e na relevância democrática da liberdade de reunião e manifestação. A formação do agrupamento das pessoas deve assentar numa base político-democrática.”

Assim, as manifestações organizadas e realizadas por um grupo determinado, quer ideológico, profissional ou outro devem, pois, ser consideradas manifestações no sentido do D.L. n.º 406/74, sempre que a maioria dos participantes pretendam exprimir uma determinada mensagem destinada a terceiros.

Por outro lado, o carácter público de uma manifestação reside também no fim que obrigatoriamente deve encorajar as manifestações. O objeto da manifestação pode ser um auxiliar (não eliminatório) fundamental para ser caracterizada como pública. O objeto da manifestação respeita ao interesse geral (quer a nível local, regional, nacional ou internacional) dos vários cidadãos que se juntam, podendo ter na sua génese diversos interesses e assuntos da vida social. Assim, mesmo que o objeto de uma manifestação seja aparentemente “particular” ou “não público” a manifestação não deixa de ser pública.

3.4.2 O “Carácter pacífico e sem armas” nas manifestações

Na opinião de, Eduardo Correia¹⁶⁶, uma manifestação possui um carácter não pacífico quando: “da parte dos seus organizadores o propósito de levar a cabo no respetivo decurso violência contra pessoas ou bens, ou quando essa violência se produza durante o seu desenrolar”.

Contudo, Gomes Canotilho & Vital Moreira (2007) acautelam que a previsão de violências ou tumultos, por parte das autoridades, não é suficiente para legitimar a proibição da mesma, em virtude desta caracterização de não pacífica ter como base a confirmação de atos violentos pela maioria dos participantes na reunião ou manifestação. Assim, caso os atos violentos sejam praticados por uma minoria dos participantes, pode ser feito o isolamento dos mesmos, não sendo fundamento para a dissolução da reunião ou manifestação.

Neste sentido, o exercício do direito de liberdade de manifestação impõe aos participantes um comportamento que não ultrapasse o âmbito de proteção destas liberdades, de respeito pelos limites da Constituição de uma ação pacífica e sem armas.

A expressão “carácter pacífico e sem armas”, usada no artigo 8.º do decreto-lei nº 406/74, conduz-nos, incontestavelmente, a um limite ao exercício da liberdade de manifestação, o qual se apresenta de forma tão imperativa que impossibilita o seu

¹⁶⁶ BBATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 44.

exercício, sempre que as condições de livre determinação da vontade e de segurança não se verifiquem.

Todavia, a Constituição da República, apesar de não definir “carácter pacífico”, exige-o. Por sua vez, o artigo 10.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estabelece que “ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões, mesmo religiosas, contanto que a sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida por lei”.

Apenas nos termos do n.º 1 do artigo 45.º, da CRP, no que concerne ao direito de reunião, se estabelece expressamente o limite do “pacificamente e sem armas”. Contudo, dada a “maior perigosidade da manifestação em relação às reuniões em espaço fechado ou meramente aberto ao público, existe sem qualquer dúvida maioria de razão para concluir que, na lógica da Lei Fundamental, o mesmo “pressuposto negativo” se aplica no âmbito do n.º 2 do artigo 45.º.

O carácter pacífico de uma manifestação impede que haja manifestantes que se juntem de forma violenta e desordeira para expressar as suas opiniões. Esta forma de exercer os seus direitos colide frontalmente com outros direitos fundamentais de terceiros, como por exemplo o direito à segurança ou à paz jurídica. Neste sentido, a manifestação será pacífica quando “nem o seu fim, nem o seu decurso desencadeiam a prática ou a tentativa de prática de crimes contra a vida, a integridade física, a liberdade ou outros bens jurídicos de terceiros.”¹⁶⁷

Nem toda a manifestação sem armas é imperiosamente pacífica, uma vez que o carácter pacífico de uma manifestação proíbe qualquer tipo de ação que viole de forma proeminente, quer a paz jurídica, quer os bens jurídicos de terceiros, a prática de qualquer ilícito penal, em geral, bem como a violação relevante do direito policial, que se apresente como uma perturbação à ordem e à tranquilidade públicas.

3.4.2.1 Objetos permitidos e proibidos nas manifestações

A Constituição estabelece que todos os cidadãos têm o direito de se manifestar pacificamente e sem armas. Ora, as manifestações “sem armas” são todas aquelas em

¹⁶⁷ SOUSA, António Francisco - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª, 2009, p. 37.

que os seus participantes não se fazem acompanhar de objetos que, pela sua natureza e características, se destinem a ser utilizados na prática de atos ilícitos contra as pessoas ou contra os bens juridicamente protegidos de terceiros.

A lei proíbe, a todos os participantes¹⁶⁸, o porte e a detenção de armas nas reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público, punindo quem incumprir este preceito legal com o “crime de desobediência (qualificada), independentemente de outras sanções que caibam ao caso”¹⁶⁹¹⁷⁰.

Para efeitos de manifestação, o conceito de “arma” deve ser compreendido em sentido amplo, compreendendo tanto as armas em sentido técnico, ou seja, as armas propriamente ditas, como as armas em sentido não técnico, ou seja “quaisquer objetos que pela sua natureza sejam adequados a lesar pessoas ou a danificar bens.”¹⁷¹. Falamos aqui de objetos usados normalmente em manifestações, e que podem contribuir para a desordem e a violação de direitos fundamentais do Estado e das pessoas (direito de propriedade), quando exercida contra as coisas, nomeadamente montras, sinalização de trânsito, caixotes do lixo, veículos estacionados no local, etc.¹⁷². “Reuniões e manifestações “sem armas” são, pois, aquelas em que os participantes não se fazem

¹⁶⁸ Por conseguinte, não apenas aos promotores, mas também à designada “segurança” e a todos os participantes em geral. Conforme o artigo 8.º, do Decreto-lei n.º 406/74 de 29 de agosto.

¹⁶⁹ Cf. o artigo 8.º e art.º 15, n.º 3, do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto.

¹⁷⁰ A ter em conta, no que respeita a campanhas eleitorais, nomeadamente o artigo 125.º da Lei Eleitoral do Presidente da república que determina que: Aquele que promover reuniões, comícios, desfiles ou cortejos em contravenção com o disposto no artigo 49º será punido com prisão até seis meses”. O mesmo regime figura no artigo 136.º da Lei Eleitoral da Assembleia da república.

¹⁷¹ SOUSA, António Francisco de - *Discrecionariedade na atuação policial*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord) - **Reuniões e manifestações- atuação policial**. Centro de investigação do ISCPSI, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 110-111.

¹⁷² Cf. O art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 406/74. Sobre o conceito de arma, suas classificações, tipos e respetivo regime jurídico em Portugal, a Lei 5/2006 de 23 de fevereiro. Na doutrina CANOTILHO, G./MOREIRA, V. - *Constituição da República Portuguesa* Anotada. 3.ª ed. 1993, art.º 45, nota VI, onde entendem por “armas” “não apenas as abrangidas pelo conceito penal (armas de fogo, armas de arremesso), mas também outros objectos tipicamente utilizados em manifestações (correntes, bastões, etc.). Os designados “cocktails molotov” (garrafas de gasolina e fósforo, utilizadas como armas de arremesso com “efeito de bombas incendiárias”) inserem-se no conceito de armas proibidas em reuniões e manifestações.

Para efeitos jurídico-penais, o art.º 4.º do DL 48/95 de 15/03, para efeitos do disposto no Código Penal, considera-se “arma” “qualquer instrumento, ainda que de aplicação definida, que seja utilizado como meio de agressão ou que possa ser utilizado para tal fim”, “não obstante a entrada em vigor, em 22-08-2006, da Lei 5/2006, de 23-02, que visa a regulamentação do regime jurídico das armas, definindo o que deve entender-se sobre os 45 tipos de armas que enumera na regulamentação da aquisição, uso e porte das mesmas, mas que não revogou aquela disposição” (STJ. ac. de 13/12/207).

acompanhar de objetos que, exclusiva ou predominantemente, se destinam a ser utilizados na prática de ilícitos contra bens jurídicos de terceiros”¹⁷³.

Neste contexto é admissível que os objetos (proibidos) suscetíveis de serem utilizados como meio de agressão, quer contra pessoas, quer contra o património, por parte dos manifestantes, possam ser retirados pelas autoridades policiais (ex. paus, pedras, ou outros objetos que possam ser utilizados como armas de arremesso. De igual forma não será proibido o uso de objetos que sejam usados para a prossecução do objetivo da manifestação, como placards - mesmo com os paus que os sustentem).

É discutível se as designadas “armas passivas” devem ou não ser caracterizadas como “armas” para os efeitos de manifestação, uma vez que a simples característica de “arma passiva não faz delas “armas”, no sentido que o legislador atribui ao artigo 45.º da CRP.

Existem alguns autores que consideram que determinados objetos, nomeadamente ovos, tomates, sapatos, sacos de tinta, entre outros objetos semelhantes, não são armas, em virtude de não serem propícios a causarem lesões corporais, mas sim tendo apenas como finalidade lançar o ridículo sobre os visados. Contudo, para a maioria da doutrina, e concordando com o Prof. António Francisco de Sousa, esses objetos constituem “armas proibidas” nas manifestações, isto porque o arremesso de tais objetos não é pacífico, sendo que a sua utilização é feita como meio de agressão dado o seu objetivo ser o de atingir terceiros, evidenciando assim, clara e excessivamente, a contestação dos manifestantes.

É nossa opinião que, apesar de não serem suscetíveis de causarem grandes danos físicos, o que pode ainda assim suceder, há sempre o risco de provocarem danos morais nos por eles atingidos, uma vez que, ao serem confrontados com estes atos, podem sentir-se vexados e humilhados perante aqueles que se encontram a assistir à manifestação.

Embora não exista consenso na doutrina relativamente à necessidade do legislador descrever quais os objetos perigosos, nomeadamente quais os objetos que pela sua natureza podem ser encarados como adequados a causar lesões nas pessoas, ou danos

¹⁷³ *Idem*, p. 111.

nas coisas, tal descrição, por ser sempre incompleta e inacabada, não faria qualquer sentido. Assim, quando da análise sobre a perigosidade do objeto, esta deve ser sempre analisada relativamente ao caso concreto tendo em conta as suas características próprias, bem como a circunstância do lugar onde decorre a manifestação.

Contudo, os “objetos perigosos não são apenas os objetos aptos a danificar substancialmente as coisas (p.ex. pé-de-cabra, barras de ferros, machados), mas também os objetos que sejam aptos a afetar significativamente a utilidade das coisas (p.ex. o uso de tinta em spray, etc.) ”¹⁷⁴.

No direito comparado, a exigência do exercício do direito de manifestação “sem armas” é reconhecida constitucionalmente na grande maioria dos países europeus. Assim, a título de exemplo, a Constituição espanhola consagra no seu art.º 21.º, n.º 1 que, “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas”. No mesmo sentido, a Constituição italiana estabelece, no seu art.º 17.º, que “Os cidadãos têm direito de se reunir pacificamente e sem armas”. Por sua vez, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, no seu art.º 8.º, n.º 1 declara que todos os cidadãos têm o direito de se reunir pacificamente e sem armas.

3.4.2.2 Uso de equipamentos de proteção nas manifestações

Alguns autores têm-se questionado quanto à legalidade do uso de “equipamentos de proteção” por parte dos participantes nas manifestações. A noção de “equipamento de proteção” abrange armas de proteção em sentido técnico e não técnico¹⁷⁵. As armas de proteção em sentido técnico correspondem às armas destinadas à proteção do corpo, como meio de proteção das possíveis consequências resultantes dos conflitos violentos e

¹⁷⁴ SOUSA, António Francisco de - *Discrecionariedade na atuação policial*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord) - **Reuniões e manifestações- atuação policial**. Centro de investigação do ISCPSP, Coimbra: Almedina, 2009, p112.

¹⁷⁵ Na opinião de CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, artigo 45.º, nota VI, julgam ser problemático saber se a proibição de se fazer acompanhar de armas nas manifestações abrange as designadas “armas defensivas” (elmos, escudos e máscaras) utilizadas por “manifestantes receosos de actos agressivos de contra manifestantes”, contudo inclinam-se francamente para a não integração deste tipo de armas na “cláusula de proibição”, “salvo quando isso tornar evidente a ausência de «carácter pacífico»”, com a finalidade de “assegurar a máxima efetividade de um direito constitucional”. No mesmo sentido MIRANDA de Sousa, “O direito de Manifestação”, in: BMJ 375, p.6 e ss., defende que os objetos utilizados como meio de defesa, nomeadamente elmos, escudos ou máscaras, não integram o conceito de arma. Em nossa opinião, tais objetos são considerados armas passivas, devendo ser considerados proibidos se evidenciarem uma tendência para atos de violência.

armados (nomeadamente coletes à prova de bala, capacetes, escudos de proteção e caneleiras). As armas de proteção em sentido não técnico correspondem ao conjunto de objetos que, pela sua natureza, são objetivamente apropriados a prosseguir o mesmo objetivo de proteção, estando também subjetivamente destinados a servir como meio de defesa contra as medidas de intervenção das forças de segurança no decorrer de uma manifestação (nomeadamente os capacetes de motos e almofadas por debaixo das roupas que se trajam, etc.).

Vários autores defendem que deve ser proibido o uso e porte deste género de equipamentos nas manifestações por ele insinuar uma propensão e prontidão para atos de violência. Contudo, o fazer-se um juízo de valor desta natureza pode ser irrefletido e prematuro, uma vez que só quando estamos perante as circunstâncias do caso concreto poderemos concluir ou não nesse sentido. Assim, se a intenção tiver como objetivo somente a proteção como meio de defesa dos atos violentos, o porte dos mesmos não deverá ser classificado como ilícito¹⁷⁶.

O exercício do direito de manifestação acarreta para o estado o dever de garantir a proteção de segurança, por forma a possibilitar a real efetivação do exercício do direito, devendo o poder público garantir que os manifestantes exerçam o seu direito de forma livre, sem impedimentos, perturbações ou dificuldades, impedindo que os participantes sofram agressões ou se encontrem sujeitos aos riscos de agressão. Assim, em nossa opinião, e dada a absoluta ausência de previsão legal, uma das medidas importantes que deveriam ser regulamentadas seria a proibição de máscaras e similares, por forma a permitir a identificação e detenção dos autores da prática de atos de violência pessoal ou patrimonial.

3.4.2.3 A função dos promotores na manutenção do carácter pacífico nas manifestações

¹⁷⁶ Poderemos considerar o uso de roupas de proteção como lícito, sempre que não se destinem a manter uma proteção dos manifestantes perante conflitos com as forças de segurança, mas que sirvam, ao invés, como meio de proteger o direito de liberdade de manifestação, nomeadamente contra manifestantes que cometam atos de violência, ou se destinem a salvaguardar os efeitos repressivos efetuados pelas forças de segurança, aquando da sua intervenção (canhões de água, gás lacrimogénico, etc.).

O caráter pacífico não implica ausência de conflito ou estrito respeito pela ordem jurídica. Na verdade, a exigência de caráter pacífico perderia toda a sua função se qualquer violação da lei ordinária conduzisse à perda de garante constitucional da liberdade de manifestação.

Os participantes na manifestação (organizadores ou promotores, dirigentes, encarregados da ordem e participantes em geral) são os destinatários da ordem constitucional do caráter pacífico.

O fato de alguns participantes nas manifestações recorrerem à violência para expressarem as suas opiniões em público, como por exemplo agredindo terceiros, provocando danos em montras ou automóveis, não faz desta uma manifestação com caráter violento, o que pode não levar à detenção, desarme ou dispersão por parte das autoridades policiais.

A apreciação dos atos violentos deve caber às autoridades, que podem optar por deter o manifestante desordeiro ou por dispersar ou terminar com a reunião ou manifestação. Contudo, o fato de os próprios promotores da manifestação serem os responsáveis materiais ou morais pelos atos de violência facilitará a decisão de interrupção da manifestação. Julgamos, contudo, que o fato de a maioria dos manifestantes não atender às investidas dos promotores e ignorar os apelos à violência não deve por si só levar à cessação da manifestação. Caso bastasse a presença de alguns elementos desordeiros para que a manifestação pudesse ser interrompida, a maioria daqueles que se manifestassem de forma pacífica estaria a ver o seu direito de manifestação limitado por via da atuação de outros manifestantes, fato que seria tremendamente injusto.

Por outro lado, quando a situação se torne de tal forma insustentável e totalmente fora de controlo existe toda a legitimidade para que as autoridades policiais intervenham e interrompam a reunião ou manifestação, no sentido de fazer cessar os atos de violência, o que pode levar à detenção de participantes por prática de atos ilícitos que configurem crime.

Neste sentido, “só poderá haver dissolução ou dispersão [da manifestação] a partir do momento em que a reunião ou manifestação, enquanto tal e globalmente, se tornou não

pacífica”¹⁷⁷. Para o efeito “devemos estar perante uma situação material de não retorno, ou seja, perante uma situação em que os esforços dos promotores e da polícia para restabelecer a ordem e a segurança através do isolamento e neutralização (exclusão) do perturbador ou do grupo de perturbadores já não tenham perspectivas de vir a ser bem sucedidos”¹⁷⁸.

Os promotores são os destinatários dos atos da autoridade após entrega do aviso de manifestação. E têm, por este motivo, o dever de cumprir as obrigações que lhe forem impostas legalmente com vista à salvaguarda do carácter pacífico da manifestação (cfr. art. 2.º do DL n.º 406/74). Os promotores assumem um papel preponderante na manutenção da ordem durante uma manifestação, colocando-se no lugar de intermediários entre a autoridade e os cidadãos.

No decorrer de uma manifestação, os participantes estão no exercício de um direito constitucional legítimo, pelo que, desde que a mesma decorra de forma pacífica, as forças de segurança devem deixar que a mesma prossiga sem interferências ou restrições que não se justifiquem, evitando dirigir-se diretamente aos participantes.

Da mesma forma, a prática de crimes públicos graves¹⁷⁹, ainda que não impliquem o uso de violência, pode legitimar a interrupção da manifestação quando não haja outro meio para evitar prejuízo nos bens tutelados pelas normas penais violadas.

3.5 A liberdade de manifestação como um “direito, liberdade e garantia” (?)

A Constituição portuguesa possui uma série de princípios gerais que estão aplicados aos Direitos Fundamentais (artigos 12º e 13º), que incluem os direitos de liberdade e direitos sociais e que enumeram alguns princípios aplicáveis aos Direitos, Liberdades e Garantias (artigos 18º e 19º). Assim, a conclusão mais lógica é a de que estes direitos, liberdades e garantias não seriam aplicáveis aos direitos sociais, pois senão a

¹⁷⁷ SOUSA, António Francisco de - *Discrecionariedade na atuação policial*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord) - **Reuniões e manifestações- actuação policial**. Centro de investigação do ISCP, Coimbra: Almedina, 2009, p. 114.

¹⁷⁸ *Idem*.

¹⁷⁹ Como por exemplo, impedimento, perturbação ou ultraje a acto de culto (art.º 252.º CP), incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas (art.º 272.º CP), danos contra a natureza (art.º 278.º CP), poluição (art.º 279.º CP), Atentado à segurança de transportes rodoviários (art.º 290.º CP).

Constituição tê-los-ia tratado como primeiros princípios, ou seja, aplicáveis a todos os direitos fundamentais.

Tal como ocorre com os outros direitos fundamentais, o direito de manifestação surge na Constituição como uma estrutura bastante complexa que complementa um conjunto de direitos ou mesmo pretensões jurídicas menores, o mesmo significando que surge como um direito fundamental¹⁸⁰. Sendo então os direitos fundamentais uma série de poderes, posições ou faculdades disponibilizados pela norma, poder-se-á em resumo referir que o conteúdo do direito de manifestação é constituído por quatro posições fundamentais¹⁸¹: o poder de convocar, promover ou aderir a uma manifestação, a liberdade de se manifestar ou não, um direito negativo, o de não ser impedido de se manifestar, envolvendo a inerente determinação da forma, das finalidades, da hora e local da ação, bem como da utilização de locais das vias públicas, e, por fim, um direito de proteção contra as ofensas provenientes de terceiros¹⁸².

Tal como está referido no Parecer 83/2005¹⁸³, trata-se de direitos fundamentais pessoais, como decorre da sua integração no Capítulo dos Direitos, Liberdades e Garantias pessoais, o que vem reforçar a sua ligação à liberdade de expressão consagrada no artigo 37.º da Constituição. Assim, está-se perante os direitos de liberdade que se inscrevem na matriz essencial do Estado de direito democrático.

Tal como refere Jorge Miranda, a garantia das liberdades de reunião e de manifestação “serve de índice seguro do funcionamento de um regime político pluralista”. E, para outros autores, são elementos básicos das sociedades livres e democráticas e encontram o seu fundamento último na própria liberdade de expressão.

¹⁸⁰ CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação. Âmbito de Proteção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 50.

¹⁸¹ Sobre o sentido dos correspondentes conceitos básicos, José Melo Alexandrino, in *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, 2.ª ed.. Cascais, 2011, p. 30.

¹⁸² Uma prova do interesse da identificação do conteúdo do direito reside no fato de, quanto à respetiva titularidade por pessoas coletivas – problema relativamente ao qual a doutrina se divide (para uma resposta afirmativa, J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.ª ed.. 2014, artigo 45.º, nota IX, p. 641; para uma resposta negativa, Dimitri Dimoulis, “Artigo 5.º, inciso XVI”, p. 135) –, as mesmas serem também beneficiárias do poder, mas já não das demais componentes do direito de manifestação, que respeitam à garantia de ações individuais (também neste sentido, Eduardo Correia Baptista - *Os direitos de reunião e manifestação...*, p. 91; Jorge Miranda, “Artigo 45.º”, p. 947).

¹⁸³ Parecer 83/2005, de 12 de Agosto, da Procuradoria-Geral da República.

É de salientar que se encontram referências ao direito do exercício de manifestação nos instrumentos jurídicos internacionais. No artigo 20.º, nº 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, está consagrado que “toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião e manifestação”.

É fácil compreender a importância do direito de manifestação para a participação dos cidadãos no processo político e como forma de demonstrar as suas opiniões. Assim, o artigo 45.º, apesar de não prever qualquer restrição ao seu exercício, não implica que se trate de um direito absoluto, pois para que se realize a manifestação sem incidentes e violação dos direitos de outrem revela-se obrigatório o aviso prévio da sua realização. Deve-se ter em conta que estas restrições estão descritas no artigo 18.º, nº 2 da CRP, limitando-se ao necessário para permitir a salvaguarda dos outros direitos previstos constitucionalmente¹⁸⁴.

De referir que o artigo 29.º, nº 2 da DUDH possibilita que o legislador estabeleça limites aos direitos fundamentais para assegurar o reconhecimento ou o respeito dos valores aí enunciados: “direitos e liberdades de outrem”, “justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar geral numa sociedade democrática”. Como refere o art.º 16.º, nº 2 da CRP, os preceitos constitucionais e legais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a DUDH, isto no que diz respeito aos direitos fundamentais, pelo que se pode afirmar que o fato de existirem restrições a um direito fundamental não implica necessariamente uma violação¹⁸⁵.

O direito de manifestação, apesar de constitucionalmente previsto, não é um direito absoluto, não sendo violado pela existência de restrições, desde que sejam proporcionais. Assim, dificilmente se entenderia a realização de uma manifestação com a participação de centenas de milhares de pessoas sem que as autoridades fossem avisadas da sua ocorrência e sem que fossem tomadas as devidas precauções.

¹⁸⁴ CANOTILHO, Gome e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. rev.. Vol. I, Coimbra: Coimbra editora, 2007, p. 638

¹⁸⁵ ANRADE, José Carlos Vieira de - *Os direitos Fundamentais da Constituição Portuguesa de 1976*. 2.ª. ed.. Coimbra: Almedina, 2001, p. 174. Maria Lúcia de Oliveira Ramos. *Ob. cit.*, p., 366. No mesmo sentido Gomes Canotilho e Vital Moreira - *Constituição da Republica Anotada*. Vol. 4ª. ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 636.

3.6 Alcance do direito de manifestação

Na realidade, a liberdade de reunião e de manifestação é uma das liberdades fundamentais do Estado de direito democrático. Nessa perspetiva, segundo o Prof. Jorge Miranda, “O direito de reunião e de manifestação não vale por si. Ele é instrumental relativamente aos fins (...) que em cada caso levam ao seu exercício: há reuniões para fins políticos, religiosos, culturais, sindicais (em ordenamento pluralista, em suma, para uma pluralidade não predeterminada de fins)”¹⁸⁶. Devido ao fato de o direito de manifestação ter múltiplas vertentes, ele encontra-se interrelacionado com outros direitos e liberdades, entre os quais se destacam: a liberdade religiosa, a liberdade política, a liberdade sindical, direitos de participação dos cidadãos e de grupos.

Apesar de existirem diversos pontos de contacto e de sobreposição entre os dois direitos, a verdade é que os direitos de reunião e de manifestação são diferentes. Assim, enquanto o direito de reunião é, forçosamente, um direito de âmbito coletivo, podendo ser de exercício privado ou público, o direito de manifestação¹⁸⁷, na sua essência, não figura como um direito de cariz coletivo, ainda que o seu exercício seja público e configure a transmissão de uma mensagem. Se atentarmos à doutrina que abordou esta temática chegamos à conclusão de que não existe unanimidade quanto ao procurar saber se as reuniões e manifestações pertencem ao mesmo direito, mas com formas distintas, ou se, pelo contrário, fazem parte de direitos diferentes. No caso português destacam-se, em particular, as ideias defendidas por Gomes Canotilho e Vital Moreira, que garantiram a impossibilidade de se confundirem ambos os direitos, uma vez que “uma manifestação é quase sempre também uma reunião” e, em compensação, “uma reunião não tem que ser uma manifestação.”¹⁸⁸.

A manifestação consiste, por conseguinte, numa “reunião qualificada – qualificada não tanto pela forma (concentração, comício, desfile, cortejo, passeata) quanto pela sua

¹⁸⁶ Cf. Direito de Reunião, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. VII, Lisboa, 1996, pp. 293-294. E também cf. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra.

¹⁸⁷ No entender de Sousa, António (2009, p. 19), a manifestação é claramente uma maneira de expressar a opinião coletiva: “A Constituição no seu art.º 37.º garante a liberdade de expressão de opinião a qualquer cidadão individualmente considerado, portanto sem dependência da verificação de uma concentração de pessoas. Por esse motivo, o manifestante isolado que transporta um placard só poderá apoiar-se na liberdade de expressão e não na liberdade de manifestação.”

¹⁸⁸ Cf. CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, art.º 45.º, nota 1.

função de exibição de ideias, crenças, opiniões, posições políticas ou sociais, permanentes ou conjunturais; qualificada pela consciência e pela vontade comuns a todos os participantes de exprimirem ou explicitarem uma mensagem contra ou dirigida a terceiros, normalmente à opinião pública, qualificada ainda por ser sempre em local público”¹⁸⁹.

Qualquer Estado de direito democrático exige a maior amplitude na liberdade de reunião e de manifestação e a sua menor restrição possível, especificamente em sede de aviso prévio.

No entender de Gomes Canotilho e Vital Moreira, os direitos de reunião e de manifestação são avaliados nas seguintes componentes:

- “a liberdade de reunião e de manifestação, ou seja, direito de reunir-se com outrem (ou de manifestar-se), sem impedimento e, desde logo, sem necessidade de autorização prévia quer quanto à liberdade de convocar reuniões ou manifestações quer quanto à liberdade de nelas participar;
- direito de não ser perturbado por outrem no exercício desse direito, incluindo o direito à proteção do Estado contra ataques ou ofensas de terceiros (v.g., ataques de contramanifestantes);
- direito à utilização de locais e vias públicas, sem outras limitações que as decorrentes da salvaguarda de outros direitos fundamentais que com aquele colidam;
- direito à autodeterminação do local, hora, forma e conteúdo.”¹⁹⁰

No que respeita à necessidade de estabelecer uma distinção entre os “deveres a observar pelos organizadores e promotores das manifestações” e os deveres a observar pelos participantes em manifestações impostos aos organizadores ou promotores das manifestações, a autora Maria Ramos¹⁹¹ apenas refere o “dever de não participar em manifestações interditas por ordens emanadas das autoridades competentes”, sob pena

¹⁸⁹ Cf. MIRANDA, Jorge - *Direito de Reunião*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VII, Lisboa, 1996, p. 293 e Jorge Miranda e Rui Medeiros - *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 464.

¹⁹⁰ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. rev.. Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 638.

¹⁹¹ RAMOS, Maria Lídia de Oliveira - *O Direito de Manifestação*. In: *Revista de História*, Vol. IX, Porto, 1989.

de isso ser considerado desobediência qualificada (art.º 15.º, n.º 3), e o “dever de obediência às ordens legítimas de dispersão”. Essa desobediência encontra-se regulada e é punida através do art.º 292.º do Código Penal.

Relativamente aos fins a atingir com a realização da manifestação, é possível asseverar que a vertente de proteção constitucional dos Direitos Fundamentais de reunião e manifestação não possui uma verdadeira limitação no que respeita aos objetivos que podem ser alcançados. Neste sentido podemos afirmar que as reuniões e manifestações podem assumir qualquer finalidade. Todavia, no entender de Gomes Canotilho e Vital Moreira¹⁹², as reuniões e manifestações que tenham fins opostos à lei podem ser alvo de punição, não descurando o respeito que deve ser seguido quanto aos princípios da legalidade e da proporcionalidade das medidas de polícia reguladas no art.º 272, n.º 2 da CRP.

Caso a manifestação assuma um cariz violento ou tumultuoso (situações em que são adotados comportamentos que resumem atos lesivos dos interesses e direitos de terceiros), não poderá ser qualificada como pacífica e deixará, por conseguinte, de garantir a proteção constitucional. A dita proibição do uso de armas¹⁹³ abrange os participantes e os promotores da manifestação, opinião perfilhada por Maria Ramos¹⁹⁴ ao afirmar que: “Os indivíduos armados não poderão beneficiar do exercício desse direito, já que o porte de arma é interdito e objecto de sanção penal, desde que não represente um carácter excepcional que poderá ser eliminado pela intervenção das forças da ordem¹⁹⁵”.

A CRP não atribui qualquer outro limite substancial ao exercício da liberdade de manifestação, visto que o conteúdo ou mensagem da manifestação não poderão ser

¹⁹² CANOTILHO, Gomes & MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.ª ed. revista, Vol. I. Coimbra. Coimbra Editora, 2007.

¹⁹³ No contexto das manifestações e/ou reuniões, deve entender-se por arma todo o objeto suscetível de ser utilizado como meio de agressão física de pessoas ou bens, destituído de qualquer aptidão para servir de veículo de expressão espiritual das ideias dos manifestantes.

¹⁹⁴ RAMOS, Maria Lúcia de Oliveira - *O Direito de Manifestação*. In: Revista de História, Vol. IX, Porto, 1989, p. 370.

¹⁹⁵ Com efeito, o art.º 8.º do D.L. 406/74, de 29 de Agosto determina que “As pessoas que forem surpreendidas armadas em ... manifestações ...incorrerão nas penalidades do crime de desobediência, independentemente de outras sanções que caibam ao caso”. Por sua vez, no n.º 2 afirma-se que “os promotores deverão pedir as armas aos portadores delas e entregá-las às autoridades”. Note-se, porém, que não está prevista qualquer sanção para o inadimplemento desta obrigação do n.º 2.

submetidos a censura. Contudo, como aborda a autora Maria Ramos¹⁹⁶, “É claro que como qualquer outro direito constitucionalmente protegido, a liberdade de manifestação encontra o seu limite naquela norma que garanta e discipline outro direito ou interesse que com ele colida, tal como o direito de propriedade, a liberdade de circulação, o direito à integridade pessoal, o respeito pelos bons costumes e pela lei penal”.

No seguimento dessa ideia, Vital Moreira e Gomes Canotilho escreveram na Constituição Anotada que “não existe qualquer privilégio ou imunidade de manifestações, pelo que as infracções ocorridas durante ou no decurso delas (como por exemplo, danos, injúrias, etc.) ficam sujeitas à competente responsabilidade. O que não podem é, só por si, determinar a dispersão da (...) manifestação pela força”.

Outra questão que se julga central e que é importante debater prende-se com a amplitude do conceito de manifestação, quer no que respeita ao fim e ao objeto, quer ainda ao número de participantes que estão implicados. Torna-se, por isso, evidente que, quanto aos fins, se preconiza quaisquer objetivos de carácter público e privado e, quanto ao objeto, (onde é possível considerar reuniões e manifestações de carácter político ou de natureza particular, desde que restritas a propósitos lícitos). Porém, menos consensual tem-se revelado o número mínimo de indivíduos exigido para estarmos juridicamente perante o exercício deste direito. Por exemplo, na CRP, o conceito apenas exclui o cidadão isolado, ao passo que a lei comum define o número mínimo de 3 promotores.

Para além de satisfazer as convencionais funções jurídicas que lhe são inerentes (de defesa, proteção e não discriminação), o direito de manifestação destaca-se por cumprir duas funções externas ao poder judicial: a de funcionar como uma estrutura comunicativa¹⁹⁷ e a de servir como censor do regime político existente. Assim, enquanto estrutura comunicativa (entendida como sendo um verdadeiro elemento da formação de opinião pública), o direito de manifestação é, por um lado, um instrumento

¹⁹⁶ RAMOS, Maria Lúcia de Oliveira - *O Direito de Manifestação*. In: Revista de História, Vol. IX, Porto, 1989, p. 371.

¹⁹⁷ Cfr. SOUSA, João Paulo Miranda de - “O direito de manifestação”. In Boletim do Ministério da Justiça, n.º 375, 1998, p. 8; CORREIA, Sérvulo - *Direito de Manifestação...*, p. 17; CANOTILHO, Gomes & Moreira, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 936; Jorge Miranda, “Artigo 45.º”, in MIRANDA, Jorge Miranda e MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada*. 2.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 946.

de expressão simultaneamente individual e coletiva de opiniões e ideias¹⁹⁸ e, por outro, um instrumento de compensação¹⁹⁹ das lacunas existentes ao nível da participação política (especialmente nos regimes autoritários) ou, ainda, do défice de representação (que ocorre nos regimes ditos pluralistas²⁰⁰). Na outra vertente, enquanto censor do regime político vigente, importa a forma como ela é regulada (com ou sem regime preventivo) e a maneira como o exercício de manifestação é protegido, tolerado ou reprimido.

No que concerne ao conteúdo do direito de manifestação, e de acordo com o que acontece com outros direitos fundamentais, este direito surge descrito na CRP como uma estrutura complexa que abrange no seu âmago um grupo de direitos ou pretensões jurídicas de cariz reduzido. Logo, enquanto direito fundamental e em termos reduzidos, podemos asseverar, como refere Alexandrino, José (2014, p. 89), que o conteúdo do direito de manifestação comporta as seguintes componentes:

- “O poder de convocar, promover ou aderir a uma manifestação;
- A liberdade de se manifestar ou de se não manifestar (liberdade de manifestação negativa);
- Um direito negativo, o de não ser impedido de se manifestar (ou seja, de participar na manifestação), envolvendo a inerente determinação da forma, das finalidades, da hora e do local da ação, bem como a utilização dos locais e das vias públicas;
- Um direito de proteção contra ofensas provenientes de terceiros”.

3.7 O carácter instrumental da liberdade do direito de manifestação

O direito concedido aos cidadãos de se manifestarem e se reunirem encontra-se consagrado com o objetivo de permitir que as pessoas, de uma forma pública, expressem as suas opiniões e ideias, transmitam mensagens ou lutem pelos seus objetivos. “Neste sentido, a Constituição da Republica Portuguesa não se limita a

¹⁹⁸ SILVA, José Afonso da - *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32.ª ed., São Paulo, 2009, pp. 259, 264 ss.

¹⁹⁹ A cargo normalmente, mas não necessariamente, dos grupos mais fracos (enfaticamente, Eduardo Correia Baptista, *Os direitos de reunião e manifestação no Direito português*, Coimbra, 2006, p. 74).

²⁰⁰ ALEXANDRINO, José Melo - «*Democracia representativa e democracia participativa na União Europeia*». In *Elementos de Direito Público Lusófono*. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 228 ss.

garantir a liberdade de reunião e de manifestação como um fim em si mesmo, mas como um meio para o exercício em comum de outros direitos”²⁰¹.

Por conseguinte, a liberdade conferida pelo direito de manifestação configura um instrumento para a realização de outros fins, como o debate de ideias e a expressão de opiniões, sendo que não se trata de “uma liberdade final, mas sim de uma liberdade instrumental”²⁰².

Desta forma, segundo Sousa (2009), “o direito de reunião não deve ser concebido em abstrato, isolado das restantes liberdades públicas, porque a liberdade de reunião é sempre suporte e instrumento para a realização de outras liberdades”²⁰³, premissa aplicável também ao direito de manifestação.

A liberdade do direito de reunião e de manifestação pode, a certo momento, colidir com o exercício de outros direitos fundamentais, suscitando-se a questão do concurso de direitos fundamentais.

Por diversas vezes, em reuniões e manifestações realizadas em locais públicos ou abertos ao público, para além do exercício da liberdade de manifestação podem simultaneamente estar em causa outros direitos fundamentais, como por exemplo a liberdade sindical, a liberdade de expressão, a liberdade religiosa ou artística. Como exemplo prático veja-se um que tantas vezes é comentado e tantas opiniões divergentes suscita: as touradas. A liberdade daqueles que defendem esta prática se manifestarem termina quando a liberdade daqueles que a rejeita começa, e efetivamente uma colide com a outra.

Na verdade, nem sempre é fácil separar um e outro direito e nem sempre é fácil desenhar a linha entre direitos fundamentais conflitantes. Cabe às forças policiais, encarregues de controlar a atuação dos manifestantes, a avaliação em cada caso

²⁰¹ Sousa, António Francisco - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª, 2009, p. 49.

²⁰² *Idem*.

²⁰³ *Idem*, pp. 49-50

concreto dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e até que ponto podem ultrapassar os limites que lhe são legalmente impostos²⁰⁴.

3.7.1 Liberdade de manifestação, liberdade de opinião e liberdade de expressão

A liberdade de manifestação e a liberdade de opinião limitam-se mutuamente, se bem que a primeira constitui um meio de realização da segunda. Neste sentido, a CRP determina no seu artigo 37.º que “Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações.” No que concerne ao direito de manifestação, os cidadãos podem exercê-lo de forma coletiva e com maior expressão pública do que se o fizessem de forma individual. Tem muito mais impacto uma manifestação numa rua capaz de cortar o trânsito e que junte um aglomerado de pessoas que, com ou sem instrumentos sonoros, de forma uníssona reivindicuem ou expressem a mesma opinião, do que uma pessoa sozinha no mesmo local, que passará certamente despercebida e não conseguirá fazer chegar a sua mensagem e/ou opinião aos destinatários pretendidos.

Por outro lado, a liberdade de manifestação e a liberdade de expressão são complementares, na medida em que a liberdade de reunião e de manifestação complementa a liberdade de opinião na forma coletiva²⁰⁵. O conteúdo e a forma de expressão que são adotados em determinada manifestação caem no âmbito da liberdade de expressão. Estes dois direitos fundamentais podem sobrepor-se. “Por um lado, a liberdade de manifestação complementa a liberdade de expressão e, por outro lado, a liberdade de manifestação é instrumento da liberdade de expressão”²⁰⁶. Também aqui, havendo conflito entre a liberdade de manifestação e a liberdade de expressão, deverá

²⁰⁴ A este propósito António Sousa (2009) dá como exemplo: “será que os manifestantes nus, que exibem certas figuras religiosas ou praticam determinados gestos obscenos estão cobertos pela liberdade artística?” E questiona se “poderá ou deverá a polícia intervir contra “artistas” que praticam gestos obscenos, ou será que a apreciação do carácter obsceno dos gestos (e dos limites da arte) não é da competência da polícia, devendo esta estar atenta apenas ao carácter pacífico e sem armas da manifestação? Será que a polícia deve excluir da manifestação uma pessoa que, representando a figura de Cristo, faz gestos obscenos? Conclui o autor que “sempre que uma conduta esteja coberta pela proteção de mais de um direito fundamental, aplicam-se os limites do direito fundamental mais forte. Assim, o valor dos diferentes direitos fundamentais envolvidos e a necessidade da sua proteção devem ser devidamente considerados. As posições jurídicas envolvidas devem ser harmonizadas pela via da concordância prática, da qual resultam consequências para ambas as partes”.

²⁰⁵ SOUSA, António Francisco - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª., 2009, p. 53.

²⁰⁶ *Idem*.

prevalecer o direito fundamental mais forte, neste caso o direito à liberdade de expressão. Tal significa que uma manifestação levada a cabo por um aglomerado de cidadãos que exibem cartazes expressivos da opinião de cada um e de todos no seu conjunto se encontra totalmente protegida pelo direito constitucional, tanto pela liberdade de manifestação (aglomerado de pessoas) como pela liberdade de expressão (ostentação de cartazes). Os referidos cartazes, apenas quando colidam com outros direitos de carácter mais forte, podem ser proibidos e mesmo apreendidos por parte das autoridades policiais, como, por exemplo, quando incitam à violência ou configurem um perigo imediato para o carácter pacífico da manifestação.

3.7.2 Liberdade de manifestação e direito à segurança

A obrigatoriedade de garantir a fruição dos bens protegidos pelos direitos fundamentais corresponde sobretudo à garantia da proteção relativamente àquela salvaguarda e provém da principal função do Estado, a de assegurar e garantir estes direitos.

3.7.2.1 O direito à segurança como um bem constitucional comum

A proteção por parte do Estado dos direitos, liberdades e garantias das pessoas submetidas à sua jurisdição não se pode limitar ao simples dever de garantir que os seus organismos não violem estes direitos.

Como refere Eduardo Batista²⁰⁷,

“Se o cumprimento desta básica obrigação, que decorre diretamente do conteúdo de cada um dos direitos, fosse o melhor a que o Estado pudesse juridicamente ser vinculado, então, no plano do Direito, este para pouco serviria quanto à defesa destes direitos”.

Por conseguinte, o Estado só poderia responder a nível político pela incapacidade em fazer com que a maioria dos cidadãos respeitasse esses direitos, sendo que alguns ficariam sempre lesados, quer pela omissão negligente, quer pela proteção defeituosa em determinado caso concreto.

²⁰⁷ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de manifestação no direito português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 92.

Sempre que o exercício de direitos fundamentais possa estar ameaçado, o Estado tem o dever de intervir e de garantir as liberdades dos cidadãos, uma vez que estamos perante “um dever de proteção do Estado, que corresponde a um direito à proteção ou mesmo à segurança como direito fundamental autónomo expressamente reconhecido na Constituição portuguesa”.²⁰⁸ Desta forma da liberdade de manifestação resulta um direito do cidadão à segurança, tendo o Estado o dever de garantir aos seus cidadãos uma proteção contra as ações de terceiros.

O direito de manifestação, ou a liberdade de se manifestar, apenas pode ser exercido de forma conjunta através da junção de várias pessoas que se manifestam acerca de um assunto comum a todos eles. “Estamos perante um direito individual de liberdade e uma liberdade pessoal, cuja realização pressupõe a confluência do exercício de várias liberdades individuais”²⁰⁹.

²⁰⁸ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.^a, 2009, p. 57.

²⁰⁹ *Idem*, p. 59.

Capítulo IV

Direitos Fundamentais: o direito fundamental de manifestação

4.1 Contextualização histórica e conceito de direitos fundamentais

Os Direitos Fundamentais são denominados como o conjunto de posições jurídicas subjetivas, com efeito erga *omnes*, considerados como indisponíveis, jusnaturais, inaliáveis intemporais, pelo efeito ético-jurídico que representam na essência de qualquer comunidade. Como refere Marcelo Caetano, “quase tão velha como a humanidade é a crença na existência de certos princípios normativos da conduta social que se impõem como necessária consequência do modo de ser dos homens e que ninguém, governante ou governado, pode violar sem injustiça”²¹⁰.

Estes direitos, pela sua magnitude e importância, também têm reconhecimento no Direito Internacional, onde são referidos como “(...) dos seus direitos iguais e inaliáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, assentes “ na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declararam resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla”²¹¹, ou pela “dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis”²¹².

Os direitos fundamentais são uma criação relativamente recente na história da humanidade. O seu nascimento surgiu depois de um lento processo ao longo de muitos séculos, em que se associava ao desenvolvimento de concepções religiosas e filosóficas, grandes movimentos sociais e políticos e uma multiplicidade de fórmulas e de instituições jurídicas²¹³.

²¹⁰ CAETANO, Marcello - *Manual de ciência Política e Direito Constitucional*. 6.^a ed.. Tomo I. Coimbra: Almedina, 1993, p.289.

²¹¹ Cfr. preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948.

²¹² Cfr. preâmbulo do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966, assinado pelo Estado português a 7 de Outubro de 1976 e ratificado pela Lei n.º 29/78, de 12 de Junho.

²¹³ ALEXANDRINO, José Melo - *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*. 2.^a ed. revista e atualizada, Principia, 2007, p. 11.

Os direitos fundamentais²¹⁴ são direitos que dizem respeito ao conceito de pessoa, com os seus direitos básicos, ou, através das relações com o Estado, como direitos essenciais do cidadão. É visível a sua relação com as filosofias políticas, sociais e económicas. Os direitos fundamentais são direitos naturais e originários, provêm da ordem jurídica através da Constituição de Weimar.

Segundo Vieira de Andrade, os direitos fundamentais podem ser considerados e definidos seguindo várias perspetivas. Na opinião deste autor, os direitos fundamentais tanto podem ser vistos enquanto direitos de todos os homens, independentemente dos tempos e dos lugares – perspetiva filosófica ou jusnaturalista; como podem ser referidos aos direitos dos homens (cidadãos) num determinado tempo e lugar, isto é, num Estado concreto ou numa comunidade de Estado – perspetiva estadual ou constitucional; como ainda podem ser considerados direitos de todos os homens (ou categorias de homens) num certo tempo, em todos os lugares ou, pelo menos, em grandes regiões do mundo – perspetiva universalista ou internacionalista.²¹⁵

Por sua vez, José Alexandrino entende que os direitos fundamentais podem ser analisados de várias formas: a nível filosófico-cultural, ou seja, o movimento das ideias, a nível político-constitucional, abrangendo tanto os movimentos políticos como a aprovação de documentos constitucionais, e a nível técnico jurídico, no domínio da ciência do direito.²¹⁶

Assim, Vieira de Andrade considera que foi numa perspetiva filosófica que começaram por existir os direitos fundamentais, uma vez que derivavam de uma ideia do pensamento dos homens e não se encontravam apenas positivados nos vários textos

²¹⁴ Citem-se, entre tantos, PAOLO BARILE - *Ilsogettoprivatonella Costituzione Italiana*, Pádua, 1953; a obra coletiva *Die Grundrechte*, Berlim, 1954-1966; PHILIPPE BRAUD - *La notion de liberte en droit public français*. Paris, 1968; THOMAS M. FRANCK - *ComparativeConstitutionalProcess — Cases andMaterials — Fundamental Rights in theCommonLawNations*. Londres, 1968; CASTAN TOBEÑAS - *Los derechosdelhombre*. Madrid, 1969. Em Portugal, o único estudo dogmático dos direitos fundamentais é o de TELES, Miguel Galvão - *Direito Constitucional Português - Sumários Desenvolvidos, policopiados*. 1969-70, págs. 108 e seguintes.

²¹⁵ ANDRADE, Carlos Vieira de - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, p. 13.

²¹⁶ ALEXANDRINO, José Melo - *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*. 2ª ed. revista e atualizada, Principia, 2007, p. 12.

legais²¹⁷. Desta forma, os direitos fundamentais são, na sua dimensão natural, direitos absolutos, imutáveis e intemporais, inerentes à qualidade de homem dos seus titulares, e constituem um núcleo restrito que se impõe a qualquer ordem jurídica.

Os direitos fundamentais começaram por ser obra do pensamento humano e duram como explicitações, condicionadas em cada época, da autonomia ética do homem, um valor em que se transcende a história e que está para além do direito positivado. Nesta dimensão, os direitos fundamentais “gozam de anterioridade relativamente ao Estado e à Sociedade: pertencem à ordem moral e cultural donde um e outro tiram a sua justificação e fundamento”²¹⁸.

Ora, valores importantes como o da dignidade, da autonomia individual e da participação política começaram a ser incutidos na cultura grega, daí resultando a proclamação dos direitos fundamentais, precisamente a partir do pensamento filosófico²¹⁹.

Por sua vez, como resultado histórico, podemos dizer que os direitos fundamentais são uma criação da civilização ocidental e só depois se começaram a estender a outros espaços culturais. Apesar de nas sociedades ditas civilizadas estes direitos serem plenamente reconhecidos, a verdade é que ainda há, nos dias de hoje, muitas civilizações onde simplesmente estes não são direitos admitidos ou de qualquer forma falados.

Mas caberá, no nosso pensamento civilizacional, que estes direitos possam não existir? Ou serão estes, pelo contrário, indispensáveis, mas não tendo necessariamente de existir?

²¹⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, p.13.

²¹⁸ BARBOSA, de Melo - Democracia e Utopia. In ANDRADE, José Vieira de - **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, p.18.

²¹⁹ De referir que não foi apenas a cultura grega que assumiu um papel importante na génese dos direitos fundamentais, o pensamento romano contribuiu para a incrementação do valor do Homem e a construção da ideia de Direito natural. Do cristianismo adotou-se a “igual filiação divina” de todos os homens; o humanismo vem a ser um dos legados do renascimento. Já reforma protestante veio acentuar o papel do homem na sua própria salvação, e, por sua vez, é na secularização do Direito natural da escola clássica espanhola e nos expoentes da filosofia política inglesa e alemã dos séculos XVI e XVII que virão a encontrar-se as raízes filosóficas mais vigorosas dos direitos do homem. Vide neste sentido ALEXANDRINO, José Melo Alexandrino - *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*. 2.ª edição revista e atualizada, Principia, abril 2007, p. 13.

Não nos restam dúvidas de que os direitos fundamentais respondem a necessidades e a questões permanentes que, em todos os tempos, se coloca(ra)m no relacionamento entre o homem e o Estado. Contudo, tal não significa que não possam existir alternativas aos direitos fundamentais, que no fundo não deixam de garantir uma proteção para os cidadãos, mas de forma diferente. Na verdade, a análise de certos sistemas jurídicos de sociedades abertas mostra que a proteção da liberdade individual pode ser juridicamente assegurada sem a presença da figura técnico-jurídica dos direitos fundamentais²²⁰.

Na perspetiva estadual ou constitucional²²¹, os direitos fundamentais têm a sua génese em Inglaterra. Torna-se necessário realçar a importância de alguns documentos, como é o caso da Magna Carta de 1215, em que o Rei, a par de compromissos concretos, se obrigava a respeitar para sempre um conjunto vasto de direitos e liberdades, como o direito à vida, à herança, à administração da justiça, garantias de processo criminal, liberdade de circulação e de comércio, entre outros.

Outro exemplo será o do artigo 39º da Magna Carta, que determina que “nenhum homem livre será detido ou sujeito a prisão, ou privado dos seus bens, ou colocado fora da lei, ou exilado, ou de qualquer modo molestado, e nós não procederemos, nem mandaremos proceder contra ele, senão em julgamento regular pelos seus pares ou de harmonia com a lei do país”. Estes direitos dos ingleses são depois transplantados para os territórios coloniais e aí serão introduzidos na Revolução americana como “direitos dos homens”.

Ora, os direitos fundamentais “são [hoje] verdadeiros direitos ou liberdades, reconhecidos em geral aos homens ou a certas categorias de entre eles, por razões de “humanidade”. São, nessa medida, direitos de igualdade, universais, e não direitos de desigualdade, testamentais”.²²²

Esta limitação do poder real alcança-se de outra forma: através da consagração constitucional dos direitos. Os direitos fundamentais tornam-se assim direitos constitucionais reunindo, por força dessa qualidade, as condições para que lhes seja

²²⁰ *Idem*, p.12.

²²¹ De referir que o professor José Melo Alexandrino faz esta apreciação dos direitos fundamentais num plano técnico-jurídico.

²²² ANDRADE, José Carlos Vieira de - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2ª ed.. Coimbra: Almedina, 2001, p. 19.

reconhecida relevância jurídica positiva com um valor superior ao da própria lei parlamentar.

A partir da revolução liberal, as sucessivas constituições do nosso país deram abrigo a direitos fundamentais, liberdades e garantias, ainda que com filosofias distintas, diferentes graus de convicção ou ponderações diversas.

Hoje em dia a Constituição consagra, de forma plena e cabal, as liberdades, direitos e garantias dos cidadãos.

Já numa perspectiva universalista ou internacionalista²²³, foi durante a Segunda Guerra Mundial que se sentiu uma necessidade maior de criar, ao nível da comunidade internacional, mecanismos jurídicos capazes de proteger os direitos fundamentais dos cidadãos dos diversos Estados positivados. São caso disso a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, pactos internacionais sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais e ainda sobre direitos civis e políticos. A nível europeu surgiram normas como a Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e a Carta Social Europeia.

Parafraseando o professor José Melo Alexandrino, um direito fundamental pode definir-se como “uma situação jurídica das pessoas perante os poderes públicos consagrada na Constituição”.²²⁴

Os direitos fundamentais são necessariamente situações jurídicas fundamentais, universais, permanentes, pessoais, não patrimoniais e indisponíveis²²⁵.

São, desde logo, direitos fundamentais porque são a resposta a necessidades fundamentais dos cidadãos e que merecem respeito e proteção por parte do Estado, são universais porque são direitos atribuídos a todas as pessoas, embora por vezes sejam atribuídos a um certo número de pessoas que se enquadrem naquela situação; são permanentes porque são direitos que não podem deixar de ser, apenas se extinguindo com a morte do respetivo titular ou por decisão de valor constituinte que suprima o direito (ex: o direito à liberdade deixa de o ser para um condenado a pena de prisão efetiva); são pessoais porque estão estritamente ligados à pessoa, à sua vida e

²²³ O prof. José Melo Alexandrino foca este ponto numa perspectiva política.

²²⁴ ALEXANDRINO, José Melo - *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*. 2ª ed. revista e atualizada, Principia, 2007, p. 23.

²²⁵ *Idem*, p. 24.

personalidade, sendo dela inseparáveis; são não patrimoniais porque são direitos inconceptíveis de avaliação pecuniária, razão pela qual são ainda intransmissíveis e inexpropriáveis; e são indisponíveis devido ao seu carácter inalienável, que vincula não só o Estado mas também o próprio titular do direito.

No Direito Constitucional Português a regulação dos direitos fundamentais é contextualizada através de algumas perspetivas funcionais, dando um importante campo de utilidade prática para:

- Esclarecer o conteúdo e o objeto dos direitos fundamentais;
- Acomodar o respetivo exercício, tornando-o efetivo;
- Prevenir situações de abuso de exercício e, ao mesmo tempo, que estabeleça os seus limites internos e
- Evitar situações de colisão com outros direitos

Desta forma, a regulação dos direitos fundamentais é responsabilidade do próprio texto constitucional. A intervenção ao nível normativo e constitucional dos direitos fundamentais cumpre diferenciar entre as intervenções legislativas que atuam no plano das leis reforçadas.

Num contexto de sociedade, a conduta social é uma organização que, pela sua complexidade, se pode dividir noutras ordens normativas, tais como: a ordem moral, a religiosa, jurídica, etc.

Partindo do pressuposto de que o indivíduo não é completamente bom nem completamente mau, nem totalmente egoísta nem altruísta, a razão do equilíbrio é, numa visão psicossociológica, supostamente a intervenção da condição social da existência e das disposições interpessoais, aqui e agora. Contudo, a manutenção de uma ou outra depende das forças contraditórias que se apresentam à estrutura social e estrutural, instituições públicas e ação do Estado enquanto modelo de gestão em hierarquia, de carácter burocrático e de autoridade, barreira à comunicação, pedra basilar à condição humana. Repare-se que no organograma (palavra que deriva de órgão), tal como no organismo humano, a estrutura básica é aparentemente o esqueleto,

mas é de fato o aparelho osteoarticular²²⁶ e as suas articulações que contêm nos seus movimentos energia cinética.

Os romanos criaram, desde a República, um aparelho militar altamente hierarquizado, organizado e eficiente. Nas forças armadas modernas quase nada mudou no que respeita às pessoas e suas relações.

O direito romano consagrou normas sobre as relações entre as pessoas e, explicitamente, sobre administração pública e atividade empresarial, que ainda hoje persistem quase *ipsis verbis* no direito da Europa continental e suas derivações no mundo.

Os fundadores da política moderna pesam sobre a compreensão do funcionamento da sociedade. É por isso que as ligações entre psicologia e política se misturam frequentemente, interligadas por atitudes e comportamentos, sob o princípio de que o *savoir faire* político é uma fusão de lógicas racionais e emocionais.

Podemos reconhecer, então, que a psicologia política oferece um campo de estudo e um potencial diálogo teórico, que faz atualmente falta às ciências humanas e sociais e à vida política, no sentido de fazer direcionar as suas atuações no caminho de uma educação para o civismo, com o fito de circunscrever o significado perceptível e sustentar a conduta isenta e imparcial num Estado de direito (humano), esperada no comportamento político.

O papel do Estado tornou-se assim chave para reabrir esta reflexão sobre a sociedade aberta a novos contextos de intervenção psicológica em educação, saúde e qualidade de vida dos indivíduos que ele representa.

4.2 Os direitos fundamentais na Constituição da República Portuguesa: a inclusão do Direito de reunião e de manifestação.

A Constituição é a lei suprema do país. Consagra os direitos fundamentais dos cidadãos, os princípios essenciais por que se rege o Estado português e as grandes orientações

²²⁶ PEREIRA, Orlindo Gouveia – *Fundamentos de Comportamento Organizacional*. Lisboa: Edições Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

políticas a que os seus órgãos devem obedecer, estabelecendo também as regras de organização do poder político.

A positivação dos direitos fundamentais não é um fenómeno que se diga universal, uma vez que há ainda hoje sociedades em que os direitos fundamentais não se encontram consagrados e, portanto, escritos.

O processo e positivação dos direitos e garantias do homem acompanharam o desenvolvimento do constitucionalismo. Com esta nova forma de Estado - o constitucionalismo - desenvolveram-se, desde o século XVIII, pelo menos quatro linhas independentes entre si:

- a) A positivação dos direitos em Constituições escritas, formais e rígidas;
- b) O reconhecimento de novos tipos de direitos, como os direitos ligados à participação política dos cidadãos (direitos políticos), os direitos sociais e os direitos da idade tecnológica;
- c) O desenvolvimento e a progressiva transformação qualitativa do tipo jurídico de Estado e
- d) O aperfeiçoamento de toda a série de mecanismos jurídicos operacionais dirigidos à tutela efetiva dos direitos fundamentais.²²⁷

Assim, os direitos do homem não só se converteram em direitos fundamentais como o valor jurídico destes também sofreu uma profunda transformação. Esta transformação reside no fato de, agora, os direitos fundamentais deverem ser entendidos como garantias jurídicas concretas, positivadas numa Constituição, dotadas de vinculatividade plena e protegidas através de vários mecanismos de tutela, a começar pela tutela jurisdicional e a terminar na tutela dispensada pela justiça constitucional e pela justiça internacional, passando pela tutela não jurisdicional²²⁸.

Uma das opções feitas pelo legislador constituinte de 1976 foi no sentido de preservar a tradição nacional de “positivação detalhada dos direitos fundamentais”, dentro do mesmo respeito, com a mesma preocupação em não recorrer a cláusulas gerais, mantendo assim aquilo que já se fazia na Constituição de 1933.

²²⁷ALEXANDRINO, José Melo - *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*. 2ª ed. revista e atualizada, Principia, 2007, p. 18.

²²⁸*Idem*.

Contudo, o âmbito material dos direitos fundamentais não se reconduz unicamente ao catálogo contido na parte I da Constituição. São os denominados “direitos fundamentais dispersos”, apelidados pela doutrina como tais. Estes, além de serem formalmente constitucionais, revestirão, em princípio, a qualidade de direitos fundamentais de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias²²⁹.

Na verdade, o artigo 16.º n.º 1 da CRP dispõe que “os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional”. Daqui parece-nos que podemos concluir que é possível a existência de outros direitos fundamentais contidos em leis ordinárias ou em normas internacionais. Já o artigo 17.º da CRP determina que “o regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se aos enunciados no título II e aos direitos fundamentais de natureza análoga”. Assim, estes direitos dispersos pela Constituição são, essencialmente, direitos equivalentes a direitos, liberdades e garantias e não direitos económicos, sociais e culturais.

Fora da parte I da CRP, constituída por três títulos diferentes, há por isso direitos fundamentais dispersos, como são fundamentalmente os casos do direito a não pagar impostos inconstitucionais (art.º 103.º n.º 3 da CRP), o direito de apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores (art.º 239.º n.º 4 da CRP), o direito de informação procedimental (art.º 268.º n.º 1 da CRP), o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos (art.º 268.º n.º 2 da CRP), da garantia de tutela jurisdicional efetiva administrativa (art.º 268.º n.º 4 e 5), da garantia de cessação do dever de obediência sempre que o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de um crime, faculdade concedida aos funcionários ou agentes do Estado (art.º 271.º n.º 3 da CRP), a garantia de não ser prejudicado por virtude do cumprimento do serviço militar ou do serviço cívico (art.º 276.º n.º 6), ou o direito de suscitar a questão da inconstitucionalidade junto do Tribunal Constitucional (art.º 280.º n.º 1 e 4).

Esta conclusão vai ao encontro do fato de não ser condição *sine qua non* que determinado direito se encontre constitucionalmente previsto para que seja considerado direito fundamental.

²²⁹ Cfr. Jose de Melo Alexandrino e Gomes Canotilho.

A Constituição de 1976 veio adotar também aquilo que já era adotado pela Constituição histórica portuguesa, ou seja, veio receber uma parte significativa dos seus princípios, estruturas, regras e instituições.

Em termos gerais, e como está hoje positivada, a CRP ilustra uma configuração possível do tipo de Estado constitucional ocidental. Efetivamente, no seu essencial, todas as constituições do mundo ocidental adotam os mesmos princípios e asseguram os mesmos direitos, liberdades e garantias.

Deste modo, a relação entre o Estado e o direito que a Constituição consagra não se reduz à exigência de constitucionalidade do Estado (artigos 3.º, nºs 1 e 4, 111.º e 115.º), embora a inclua. Mas é claro que um conceito material da constituição pode fazer coincidir, pelo menos tendencialmente, os conceitos de Estado de Direito e de Estado constitucional. Neste sentido vai também o art. 16.º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: «toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution».

Da mesma forma, o plano está relacionado com a sistematização e positivação dos direitos fundamentais, onde se podem identificar cinco aspetos principais:

- 1) A CRP reservou toda a sua Parte I (do artigo 12.º ao 79.º) aos “Direitos Fundamentais”, estando a mesma dividida em três títulos (o título I sobre “princípios gerais”, o título II sobre “direitos, liberdades e garantias” e o título III sobre “direitos e deveres económicos, sociais e culturais”)
- 2) A Constituição fixou designações importantes, os direitos fundamentais (artigos 24.º a 79.º) direitos, liberdades e garantias (artigos 24.º a 57.º da Constituição), direitos fundamentais de natureza análoga (artigos 24.º a 57.º)²³⁰
- 3) A CRP admite a existência de direitos fundamentais fora do seu catálogo (artigo 17.º)
- 4) Os direitos fundamentais fora do catálogo são considerados direitos, liberdades e garantias

²³⁰ALEXANDRINO, José de Melo - *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*. 2ª ed. revista e atualizada, Principia, 2007, pp. 30-31.

5) A CRP preocupou-se essencialmente com uma definição de regras de regime aplicáveis em relação aos direitos fundamentais em geral (artigos 12.º a 16.º, 20.º a 23.º) e em relação aos direitos, liberdades e garantias (artigos 18.º, 19.º e 21.º).

De acordo com o Professor Jorge Miranda, existe distinção na definição das tarefas do Estado, na expressa previsão de um regime material aplicável aos direitos, liberdades e garantias e na colocação destas categorias de direitos²³¹.

É de salientar que na CRP existem algumas regras que reconhecem o papel da Declaração Universal dos Direitos do Homem em matéria de interpretação e integração das normas e direitos fundamentais (artigo 16.º, nº2). Existe, assim, uma regra específica que determina o regime de direitos, liberdades e garantias e que é aplicável aos direitos fundamentais de natureza análoga (artigo 17.º), a qual prevê a vinculação das entidades privadas pelas normas de direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, nº1).

Por sua vez, a Constituição da República Portuguesa consagra no seu art.º 45.º, o direito fundamental de manifestação como um direito autónomo, desde que exercido de forma pacífica e sem armas. Na organização da Constituição, a liberdade de exercício de manifestação encontra-se inserida nos direitos, liberdades e garantias pessoais (Título II, Capítulo I, da CRP).

4.3 O direito de manifestação como um direito fundamental

A Constituição da República Portuguesa consagra formalmente o direito fundamental de manifestação no artigo 45.º. Este direito, na estrutura da Constituição encontra-se inserido nos direitos, liberdades e garantias pessoais (Título II, Capítulo I – CRP). Porém, para que possamos compreender o direito de manifestação enquanto direito fundamental é necessário determinar qual o seu âmbito de proteção, ou seja, qual o bem protegido pela Constituição quando se refere ao termo manifestação como o objeto do direito a proteger.

²³¹ Para uma visão abrangente, José de Melo Alexandrino, in *Estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*. Vol. II – A construção dogmática, Coimbra, 2006, pp. 212 ss.; para uma revisitação recente no Brasil, Luísa Cristina Pinto e Netto, *O princípio da proibição...*, pp. 41 ss.; procurando o assentamento das bases de uma dogmática unitária, Jorge Reis Novais, *Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra, 2010 [no prelo].

Seguindo esse objetivo, da análise efetuada ao n.º 2, do art.º 45.º, da CRP, verificamos que o termo manifestação se encontra despojado de qualquer definição ou explicação, ou seja, não fornece uma explicação de forma clara sobre qual o bem que se encontra protegido sob o termo manifestação. Contudo, recorrendo ao n.º 1, do art.º 18.º da CRP, tendo em consideração a aplicabilidade direta deste preceito constitucional e os parâmetros relativos aos desenvolvimentos legislativos, permite-nos fazer uma interpretação por forma a retirar do termo manifestação e do seu contexto, qual o bem protegido constitucionalmente.

Neste sentido, o âmbito de proteção de um direito fundamental representa o bem que se pretende proteger com o direito em causa, ou seja, “(...) um certo bem jurídico da esfera individual indispensável à salvaguarda da dignidade humana”²³². Por sua vez, os direitos de defesa correspondem aos direitos que os cidadãos dispõem à sua obstrução ou impedimento, como por exemplo no exercício do direito de manifestação. Assim, no exercício do direito o bem protegido corresponde ao interesse em exercer esse direito, ou seja, o seu não impedimento.

Para definir o âmbito de proteção do direito fundamental de manifestação é necessário verificar qual a natureza de bem protegido pela Constituição quando faz referência a manifestação como objeto do direito. Assim, sendo o exercício do direito de manifestação um direito de liberdade, o bem protegido é o interesse do não impedimento ou perturbação de uma conduta do seu titular, ou seja, um impedimento na sua totalidade, uma perturbação ou dificuldade, por forma a não possibilitar aos cidadãos a realização deste direito de forma adequada. Deste modo, o conteúdo do direito fundamental de manifestação corresponde a uma pretensão de não impedimento ou perturbação do exercício de uma conduta denominada por manifestação. Assim, o bem protegido corresponde ao interesse do cidadão em se manifestar de forma livre e o âmbito de proteção o exercício do direito de manifestação sem impedimentos, perturbações ou dificuldades.

Nem a Constituição, nem a Declaração Universal dos Direitos do Homem procedem a qualquer definição do termo manifestação, uma vez, que apenas fazem referência ao

²³² CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação - Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p.32.

termo reunião. Assim, para efeitos da proteção constitucional do direito de manifestação torna-se necessário proceder à sua interpretação sistemática através dos fundamentos do art.º 45.º da CRP.

Neste contexto, quando da análise da natureza bipartida do art.º 45.º, da CRP. Segundo Sérvulo Correia “Quando versa dois ou mais direitos, liberdades e garantias num só artigo, a Constituição parte, em regra, de uma forte conexão material entre eles. Existem, portanto, desde logo, razões para partir do princípio de quem entre os bens protegidos e os objectos dos direitos de *manifestação e reunião*, haverá continuidade ou porosidade de âmbitos vitais, esferas ou círculos da existência humana”²³³.

Procedendo à análise da circunstância de apenas o n.º 1, do art.º 45.º, da CRP determinar de forma explícita um limite ao seu exercício, nomeadamente “pacificamente e sem armas”. Assim, sendo a predisposição de maior risco de perigo no decorrer do exercício do direito de manifestação, relativamente ao exercício do direito de reunião, permite-nos concluir sem qualquer dúvida que, no fundamento da Lei Fundamental, o “pressuposto negativo” têm aplicabilidade ao âmbito do n.º 2, do art.º 45.º, da CRP. Neste sentido, podemos retirar do preceito constitucional que este considera manifestação como sendo um tipo de reunião, explicando-se desta forma o motivo pelo qual o preceito negativo do limite, não foi repetido. Contudo, na opinião de Sérvulo Correia “ (...) a esta materialização comum, sobrepõe-se o intento de automatizar, manifestado na sequência dos preceitos do artigo 45.º: a existência, no artigo 45.º, de um n.º 2 especificamente votado à *manifestação* demonstra o intento de salvaguardar alguma peculiaridade para o regime deste”²³⁴.

Tendo ainda em consideração a interpretação do n.º 1, do art.º 45.º, da CRP, relativamente à referência de outro tipo de reuniões que não manifestações, nomeadamente quando se refere à sua realização “(...) mesmo em lugares abertos ao público (...)”, deve-se retirar deste preceito que, para efeitos constitucionais, apenas podem ser consideradas manifestações as reuniões que se realizem em lugares públicos.

²³³ *Ibidem*, p. 35.

²³⁴ *Idem*.

Deste modo, seguindo a opinião de Sêrvulo Correia, da análise ao artigo 45.º da CRP, constatamos um conteúdo mais substancial do que aquele que à primeira vista se apresentava na sua redação. Assim, segundo o autor, para a Constituição “manifestação é uma reunião, num lugar público, feita pacificamente e sem armas, quer poderá ser submetida a um regime mais restritivo do que o das outras reuniões”²³⁵.

Contudo, para que consideramos melhor o termo manifestação é necessário que se encontrem preenchidos os seguintes elementos fundamentais:

- a) A presença conjunta física de pessoas, com o objetivo de expressar ideias comuns a todos os participantes. Uma vez, que da natureza destes direitos resulta que são direitos fundamentais de exercício em conjunto. Assim, como refere Sêrvulo Correia “A titularidade é individual, mas o seu objecto é a participação num evento caracterizado por estar em conjunto com outros”²³⁶. Deste modo, o exercício do direito de manifestação constitui um direito pessoal, mas o seu exercício ocorre de forma coletiva, em virtude de existir um fim comum entre todos os participantes.
- b) A sua realização seja exercida em lugares públicos e abertos ao público.
- c) A intenção de expressar em comum um sentimento ou uma vontade, ou seja, é a vontade estar em comum, com o mesmo estado de espírito, a defesa da mesma opinião e com o objetivo final que é transmitir uma mensagem que possa ser recebida pela opinião pública. Segundo Sêrvulo Correia “o que justifica a tutela constitucional da vontade de se manifestar de modo a inscrevê-la na esfera relativamente intangível da liberdade não é apenas o valor do estar em conjunto, mas o de o fazer para usar uma forma institucionalizada de comunicação susceptível de desempenhar um papel na formação da opinião pública e de, eventualmente, influenciar o exercício do poder”²³⁷.
- d) Para que o exercício do direito de manifestação se legítimo, e se realize enquanto objeto de direito fundamental é necessário que a sua natureza seja

²³⁵ *Ibidem*, p. 36.

²³⁶ *Ibidem*, p. 37.

²³⁷ *Ibidem*, p. 38.

pacífica e sem armas. O seu carácter pacífico significa que se devem realizar com ausência de desordens e perturbações, que prejudiquem a segurança pública ou o livre exercício de direitos por parte dos seus participantes e pelo público em geral. O exercício do direito de manifestação deve ocorrer desacompanhado de qualquer tipo de arma, não só as armas de fogo, mas também armas brancas ou qualquer instrumento suscetível de ser utilizado como arma ou que possa provocar risco para os participantes ou para o património, público ou privado.

Em síntese, o interesse do direito protegido pelo n.º 2 do artigo 45.º da CRP consiste na propensão, para defender e promover a dignidade de cada cidadão, de não ser impedido, dificultado ou limitado, da sua presença física conjuntamente com outros em lugares públicos ou abertos ao público com intenção de manifestar de forma pacífica e sem armas as suas preocupações, sentimentos, enseios, propósitos e exigências coletivas. Neste sentido, o direito protegido pelo direito fundamental de manifestação corresponde à proteção deste interesse. Desse modo, qualquer manifestação onde falte qualquer um dos elementos estruturantes referidos, não é uma manifestação cujo objeto do direito se encontra garantido constitucionalmente.

4.4 Princípio constitucional da restrição de direitos

A restrição de direitos corresponde, por definição, à compressão do exercício de certos direitos, sem que exista a sua negação. Segundo Bernardo Colaço, “(...) o exercício de um direito pressupõe a prévia existência desse mesmo direito, só assim poderá envolver restrições ao seu exercício, ou seja, operando uma compressão desse direito.”²³⁸.

A restrição de direitos e o limite ao exercício de um direito são conceitos distintos, não se confundindo entre si. Segundo Jorge Miranda e Rui de Medeiros, “a restrição tem que ver com o direito em si, com a sua extensão objetiva (...). A restrição afeta certo direito (em geral ou quanto a certa categoria de pessoas ou situações) envolvendo a sua compressão ou, doutro prisma, a amputação de faculdades que *a priori* estariam nele

²³⁸ Publicação da Comissão Pró-Associação Sindical da PSP - *O Sindicato da PSP e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa, 15 de fevereiro, 1986, p.2.

compreendidas (...). A restrição funda-se em razões específicas (...)”²³⁹. Por sua vez, o limite ao exercício de direitos corresponde à execução das condições prévias ao exercício do direito, consideradas pelo legislador como fundamentais por razões de ordem pública, moral ou bem-estar social.

Podem ocorrer restrições de direitos quando da necessidade de conjugação dos direitos, liberdades e garantias entre si ou com outros direitos fundamentais, ou ainda para conjugação com estatutos especiais de poder²⁴⁰.

4.5 Das restrições dos direitos fundamentais

O artigo 18.º n.º 2 da CRP determina que:

- a) “A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”.
- b) “As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais”. (n.º 3, art.º 18.º da RP)

As restrições de direitos, liberdades e garantias apenas podem ser admitidos em casos especialmente previstos na CRP. No entanto, é necessário ter em conta que os direitos, liberdades e garantias são diferentes uns dos outros, tanto no peso axiológico, como na formulação jurídica, na sua articulação com outras normas da Constituição, e, por fim, nas respetivas possibilidades de afetação²⁴¹, o que determina o tipo de limites e restrições que lhes podem ser impostos.

²³⁹ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada Constitucional*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p.159.

²⁴⁰ NOVAIS, Jorge Reis - *Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 511 e segs. Reis Novais considera as relações especiais de poder, ou estatutos especiais, o conjunto de situações em que, por razões atinentes às necessidades de prosseguimento dos fins das respetivas instituições, o Estado-administração e os cidadãos que as integram se relacionam de forma especialmente reforçada dos poderes do Estado e da correspondente sujeição ou dependência do indivíduo, quando comparadas com a chamada relação geral de poder, ou seja, a relação Estado/cidadão.

²⁴¹ ALEXANDRINO José Melo - *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*. 2.ª Edição revista e atualizada, Principia, 2007, p. 118. O autor denomina este como o postulado da diferenciação.

Por outro lado, não há direitos, liberdades e garantias que sejam ilimitados, isto é, os direitos são limitados logo ao nível do sistema social, são limitados porque constituem partes de um subsistema normativo, são limitados pela interatividade entre as respetivas normas de garantia e são limitados porque não há possibilidade de realizar simultaneamente todos os direitos de todos os titulares²⁴².

Não são limitados na sua dimensão subjetiva, porque os preceitos constitucionais não remetem para o arbítrio do titular a determinação do âmbito e do grau de satisfação do respetivo interesse. Também não o são enquanto valores constitucionais, visto que a comunidade não se limita a reconhecer o valor da liberdade: liga os direitos a uma ideia de responsabilidade social e integra-os no conjunto dos valores comunitários.

Por fim, temos de ter em conta que os direitos fundamentais podem sofrer inúmeras formas de compressão e múltiplas modalidades de afetação²⁴³, sendo que os limites impostos ao exercício dos direitos fundamentais se encontram relacionados com conflitos práticos entre valores legitimamente consagrados.

Segundo citação feita por José Alexandrino, os limites são normas que, de forma duradoura, excluem diretamente âmbitos ou efeitos de proteção ou que são fundamento suscetível de afetar as possibilidades de realização de normas jusfundamentais²⁴⁴.

Isto significa que os limites tanto podem ser impostos de forma direta como indireta. Os limites não derivam apenas de situações de conflito entre os diferentes valores que representam as diversas facetas da dignidade humana, mas também de situações de imposição legal próprias da vida em sociedade: a ordem pública, a ética ou moral social, a autoridade do Estado, a segurança nacional entre outros²⁴⁵.

Segundo Alexandrino, as situações quando qualificadas como limites dos direitos fundamentais podem assumir duas “feições básicas”: ou correspondem a fronteiras que assinalam normativamente âmbitos não concluídos no objeto ou no conteúdo do direito,

²⁴² *Idem*, p. 118. O autor denomina este como o postulado da relatividade.

²⁴³ *Ibidem*, p. 118. O autor denomina este como o postulado da mobilidade

²⁴⁴ *Ibidem*, p.122.

²⁴⁵ Vide neste sentido ANDRADE, José Carlos Vieira de - *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2.^a ed.. Coimbra: Almedina, 2001, p. 275 e 276.

ou correspondem, por outro lado, a normas constitucionais que constituem fundamento para operações de delimitação do direito ou para posteriores restrições.²⁴⁶

Os limites impostos ao exercício dos direitos fundamentais podem consistir na imposição de regras ou princípios, podem ser normas gerais ou individuais, normas constitucionais ou infraconstitucionais, podem ser limites constitucionais diretos ou indiretos e podem estar referidos a cláusulas explícitas ou a uma cláusula implícita.

Na verdade, estes limites ou limitações constitucionais dos direitos fundamentais podem partir desde logo através de imposições legislativas, quando o preceito constitucional não tenha previsto qualquer restrição para um determinado direito ou se torne necessário ir além das restrições legislativas, e também naquelas hipóteses em que a CRP preveja direitos ou valores que são estruturalmente incompatíveis.

Estes limites surgem igualmente nos casos concretos ao nível da aplicação do direito, nomeadamente nos Tribunais. Aqui é, por vezes, necessário conciliar preceitos constitucionais diretamente aplicáveis que numa situação de fato conflituem entre si.

Por fim, há ainda situações em que os limites são impostos a apenas algumas categorias de cidadãos e restrições legislativas que visem a “proteção dos cidadãos contra si próprios”²⁴⁷

O artigo 37.º n.º 1 da CRP impõe um limite ao exercício de expressão, determinando que “todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio (...). Isto é, limita o exercício deste direito ao próprio pensamento de cada um. Um outro limite que deriva diretamente da lei é o que é imposto relativamente ao direito de manifestação e de reunião. Determina o artigo 45º da CRP que “os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas (...)”. Ou seja, impõe o limite do exercício deste direito ao fato de ser exercido de forma pacífica e sem armas. Estes são limites diretamente impostos pela lei constitucional. Já de forma indireta, a CRP impõe limites relacionados, por exemplo, com a dignidade da pessoa humana (art.º 1.º), com o princípio da democracia

²⁴⁶ *Idem*, p. 121.

²⁴⁷ *Idem*, p. 278.

económica, social e cultural (art.º 2.º), princípio da igualdade (art.º 13.º), a normalidade constitucional e a garantia da capacidade funcional do Estado (art.º 19.º).

Por seu lado, a restrição pode ser definida como sendo “a ação normativa que afeta desfavoravelmente o conteúdo ou o efeito de um direito fundamental previamente delimitado”²⁴⁸.

Há normativos legais que contêm restrições legislativas, ou seja, que preveem normas legais que restringem o exercício de alguns direitos. Há, por outro lado, muitos preceitos constitucionais que não preveem expressamente quaisquer restrições legislativas, como é o caso dos preceitos relativos ao direito à vida, à integridade pessoal e outros direitos pessoais, mas também os relativos às liberdades de criação cultural, de aprender e de ensinar, aos direitos de deslocação e de emigração, o mesmo com o direito de reunião e de manifestação.

Neste sentido, com base no direito constitucional e contemporâneo, nenhum direito fundamental é absoluto e ilimitado²⁴⁹. Esta interpretação não tem em conta as dificuldades teóricas, visto que nenhuma ordem jurídico-constitucional pode proteger de modo ilimitado os direitos fundamentais. E desse modo se diz que os direitos fundamentais possuem um limite, um marco divisor através do qual não pode ser invocada qualquer proteção aos bens sobre que se funda a norma jurisdicional²⁵⁰.

O pensamento de intervenção de limites ou a teoria externa dos limites dos direitos fundamentais constitui um modelo que estabelece a diferença entre o direito fundamental, em si considerado, e as suas restrições incidentes. Assim, o direito e a restrição representam duas categorias distintas e desprovidas de uma relação entre elas. À luz da teoria externa, existe um direito não limitado que, após a imposição de algumas restrições, se converte num direito limitado. É através desta construção teórica

²⁴⁸ ALEXANDRINO, José Melo - *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*. 2.ª Edição revista e atualizada, Principia, 2007, p. 123.

²⁴⁹ ANDRADE, José Carlos Vieira de - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3ª ed. Coimbra: Almedina SA, 2006, p.283.

²⁵⁰ SARLET, Ingo Wolfgang [et. al.] - *Curso de Direito Constitucional*. 1ª ed. São Paulo: Editora RT, 2012, p.328.

que se dá a não identidade entre o âmbito de proteção do direito fundamental e o seu âmbito de proteção efetivo²⁵¹.

O âmbito de proteção ou o domínio da vida jurisdicionalmente protegido é passível de legítimas ingerências, desde que sejam observados para este fim os requisitos formais e materialmente previstos na Constituição. Por conseguinte, a restrição, enquanto considerada ação ou omissão dos poderes constitutivos, diz respeito ao âmbito de proteção da norma do direito fundamental e origina uma nova delimitação do conteúdo do direito fundamental, que se revela como âmbito de proteção efetivo²⁵².

Da mesma forma, tendo em conta outra perspetiva, refere-se que, enquanto direitos de hierarquia constitucional, os direitos fundamentais só podem ser restringidos ou limitados legitimamente por expressa disposição constitucional, ou através de norma legal promulgada com fundamento na Constituição, ou por força de colisão de direitos fundamentais²⁵³.

Para além das restrições imediatas, há ainda as restrições mediatas, ou seja, aquelas que são realizadas mediante lei com fundamento na própria Constituição. Trata-se das assim designadas reservas legais previstas na Constituição, que autorizam o legislador ordinário a intervir no âmbito protegido dos direitos fundamentais²⁵⁴.

Em suma, a Constituição da República Portuguesa estabelece um conjunto de critérios cumulativos aos quais as normas que restringem direitos, liberdades e garantias devem obedecer, nomeadamente:

- a) Quando da restrição de direitos, liberdades e garantias, esta só pode acontecer quando a Constituição expressamente as preveja. (princípio da reserva da Constituição)
- b) Quando da restrição de direitos, liberdades e garantias, a forma do diploma que o materializa deverá ser uma Lei emanada da Assembleia da República, em virtude de se tratar de matéria que se encontra fora da alçada legislativa do

²⁵¹ MENDES, Gilmar Ferreira - *Direitos Fundamentais e Controle De Constitucionalidade – Estudos de Direito Constitucional*. 4.ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2012, p.40.

²⁵² NOVAIS, Jorge Reis - *As restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Previstas na Constituição*. 1.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p.298.

²⁵³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª ed.. Coimbra: Almedina, 1997, p.1264.

²⁵⁴ *Idem*, p.1276.

governo. Neste seguimento, a palavra “lei deve ser interpretada em sentido estrito, consagrando uma garantia de reserva de lei (material e formal), que se encontra em conformidade com o conjunto de matérias constante do art.º 164.º al. o) da CRP”²⁵⁵.

- c) As restrições de direitos, liberdades e garantias devem ser proporcionais²⁵⁶, exigíveis²⁵⁷ e deverão proteger o conteúdo fundamental do direito restringido²⁵⁸.
- d) As restrições dos direitos, liberdades e garantias devem-se pautar pelo respeito dos fins para as quais foram constitucionalmente autorizadas, devendo apenas ocorrer quando não for possível conseguir o mesmo fim através de outros meios²⁵⁹
- e) As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias devem ser gerais e abstratas, ou seja, devem ser direcionadas a todas as pessoas que possuem a qualidade que exige a aplicação da restrição, devendo ser dirigidas a um número indeterminado de casos.
- f) As leis restritivas de direitos fundamentais não podem ter efeito retroativo.

²⁵⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional - Tomo IV – Direitos fundamentais*. 5.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 418; CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p.395.

²⁵⁶ O princípio da proporcionalidade em sentido lato, ou princípio da proibição do excesso, divide-se em três subprincípios: da idoneidade ou adequação, que quer dizer que as medidas restritivas devem ser adequadas aos fins a que se destinam; da necessidade ou exigibilidade, que consiste na indispensabilidade das medidas restritivas; e da proporcionalidade em sentido estrito, que consiste na justa proporção da intensidade das medidas restritivas.

²⁵⁷ Segundo CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p.391, “(...) significa fundamentalmente que o sacrifício, ainda que parcial, de um direito fundamental não pode ser arbitrário, gratuito ou desmotivado. As leis restritivas estão teleologicamente vinculadas à salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos (...)”.

²⁵⁸ Na opinião de CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p.393, “Em qualquer caso há um limite absoluto para a restrição de direitos, liberdade e garantias, que consiste no respeito do conteúdo essencial dos respetivos preceitos”. No mesmo sentido ANDRADE, Vieira de - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 5.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2012, p.284, refere que “Não poderá designadamente admitir-se que o conteúdo essencial (enquanto núcleo fundamental) possa ser afetado, mesmo que um bem considerado superior o exigisse ou parecesse exigir, no caso. Não tanto porque consideremos pensável uma situação desse tipo, mas porque sempre é possível que o legislador invoque uma aparência com esse fim, julgamos preferível interpretar o n.º 3 do artigo 18º em termos de resguardar o mais possível os direitos em face do legislador, finalidade que constitui, afinal, a sua razão de ser”.

²⁵⁹ Cfr. MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional - Tomo IV - Constituição*. 5.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p.421. No mesmo sentido, Vieira de Andrade defende que as restrições de direitos só podem ocorrer como um poder excecional: “O poder de restrição é um poder excecional no plano normativo, não apenas porque necessita de ser autorizado, mas também porque não se justifica em regra (como regra).” ANDRADE, José Carlos Vieira de - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 5.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2012, p.287. MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional - Tomo IV – Direitos fundamentais*. 5.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p.419.

- g) As leis restritivas de direitos fundamentais devem conter um elemento implícito que consiste na exigência de um grau de determinabilidade da lei, que garanta aos seus destinatários possuir um conhecimento preciso, exato e atempado dos critérios legais das restrições²⁶⁰.

4.6 O “Estado de direitos fundamentais” e a efetiva tutela jurisdicional do direito fundamental de manifestação

Desde a Antiguidade Clássica que é utilizado o brocardo *ubi homo, ibi societas*, i.e., “onde existe o Homem existe Sociedade”, paralelamente indissociável do conceito *ubi societas, ibi ius*, “onde houver Sociedade haverá Direito”²⁶¹. Assim, a ordem jurídica pode então ser definida como uma ordem social regulada/constituída pelo Direito, ou seja, por um conjunto de normas gerais, abstractas e imperativas, cuja observância pode ser assegurada pelos *ius imperi* exercido pelo Estado²⁶².

Por conseguinte, se temos sociedade, e se a mesma deve ser regulada pelo Direito, rapidamente damos de caras como a expressão Estado de Direito. Ora, este é um conceito que foi estudado em pormenor por Duguit, sendo a tradução da palavra alemã *Rechtsstaat*, termo que se acredita ter sido cunhado por Bähr em 1864. Diz-nos então o conceito que o Estado deve estar limitado pelo Direito²⁶³. Não obstante, apesar da sua forte influência germânica, a ideia de Estado de Direito não é uma ideia específica da doutrina alemã, decorrendo por exemplo já da Magna Carta de 1215²⁶⁴.

Assim sendo, por forma a ser possível lograr a realização de um Estado de direitos fundamentais, num mundo que se sabe ser imperfeito, serão necessários mecanismos adequados à sua tutela, plena e efetiva. No que concerne a este ponto, a Constituição da República Portugal (CRP) consagra, no âmbito dos princípios gerais aplicáveis em sede

²⁶⁰ MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional - Tomo IV – Direitos fundamentais*. 5.^a ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p.421.

²⁶¹ Cfr. VARELA, Bartolomeu - *Manual de Introdução do Direito*. 2.^a ed. revista. Praia: Uni – CV, 2011, p. 6. [Consult. 17FEV2017]. Disponível em <https://www.trabalhosfeitos.com/topicos/manual-de-introdução-ao-direito/0>.

²⁶² *Idem*.

²⁶³ Cfr. NETO, Luísa – “O Estado de Direito: autonomia e heteronomia; consenso e determinação; espaço de retórica”. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 16, 17 e 18 de Setembro de 2004, p. 2. [Consult. 17NOV2017]. Disponível em <https://docplayer.com.br/21098306-O-estado-de-direito-autonomia-e-heteronomia-consenso-e-determinacao-espaco-de-retorica.html>.

²⁶⁴ *Idem*.

de direitos fundamentais, os direitos de resistência²⁶⁵ (art.º 21.º CRP) e de acesso ao direito (art.º 22.º CRP)²⁶⁶.

Segundo Jorge Miranda, o conceito de direitos fundamentais, tal como o conceito de Constituição, é indissociável da premissa de direito liberal e inclui, como consequência, duas características identificadoras da ordem liberal, a postura individualista abstrata, que é “*um individuo sem individualidade*”, e o primado da liberdade, da segurança e da propriedade²⁶⁷.

Nos direitos de liberdade ou, mais amplamente, nos direitos, liberdades e garantias, parte-se da ideia de que as pessoas, só por o serem ou por terem certas qualidades, ou por estarem em certas situações ou inseridas em certos grupos ou formações sociais, exigem respeito e proteção por parte do Estado e dos demais poderes. Nos direitos sociais, parte-se da verificação da existência de desigualdades e de situações de necessidade — umas derivadas das condições físicas e mentais das próprias pessoas, outras derivadas de condicionalismos exógenos (económicos, sociais, geográficos, etc.) — e da vontade de as vencer para estabelecer uma relação solidária entre todos os membros da mesma comunidade política²⁶⁸.

Os direitos, liberdades e garantias são direitos de libertação do poder e, simultaneamente, direitos à proteção do poder contra outros poderes (como se vê, quanto mais não seja, nas garantias de intervenção do juiz no domínio das ameaças à liberdade física por autoridades administrativas). Os direitos sociais são direitos de libertação da necessidade e, ao mesmo tempo, direitos de promoção. O escopo irreduzível daqueles é a limitação jurídica do poder, o destes é a organização da solidariedade²⁶⁹.

²⁶⁵ Definindo-se este como o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública

²⁶⁶ Cfr. GOMES, Carla Amado - *Pretexto, Contexto e Texto da Intimação para Protecção de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 2.

²⁶⁷ RADBRUCH, Gustav - *Filosofia do Direito*. Trad. Cabral de Moncada, Arménio Amado Editor. Coimbra: Coleção STVDIVM. 1974,

²⁶⁸ Cotta, M. & Best, H. (eds) - *Democratic Representation In Europe - Diversity, Change and Convergence*. Oxford: University Press, 2007.

²⁶⁹ MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora. 1988, p. 152.

Há direitos, liberdades e garantias que não possuem, ou só possuem em pequeno grau, a característica de determinabilidade constitucional. É o que sucede com o direito à identidade genética (art.º 26.º, n.º 3), com o direito à objecção de consciência (art.º 41.º, n.º 6), com o direito de manifestação (art.º 45.º, n.º 2), com o direito de autogestão (art.º 61.º, n.º 5), com o direito de participação de trabalhadores na gestão das unidades de produção do sector público (art.º 89.º), com o direito de participação dos administrados nos procedimentos administrativos (art.º 267.º, n.º 5) e, de certo modo, com o direito a indemnização em caso de responsabilidade civil das entidades públicas (art.º 22.º), com o direito de ação popular (art.º 52.º, n.º 3) e com o direito à segurança no emprego (art.º 53.º). Todos os artigos da CRP.

A Constituição estabelece, no artigo 18.º, n.º 1, que os preceitos relativos a direitos, liberdades e garantias “vinculam as entidades públicas e privadas”. Daqui se extrai um princípio de eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares.

No que se refere aos direitos de liberdade, os deveres do Estado são independentes de quaisquer disponibilidades financeiras ou materiais, pelo que, estando dependentes exclusivamente da vontade dos poderes constituídos observarem os preceitos constitucionais, a satisfação destes deveres é exigível pela força da consagração constitucional do direito, o que pode não significar a exequibilidade imediata da norma constitucional²⁷⁰.

O princípio do Estado de direito democrático, mais do que constitutivo de preceitos jurídicos, é sobretudo conglobador e integrador de um conjunto de regras e princípios dispersos pelo texto constitucional, que densificam a ideia da sujeição do poder a princípios e regras jurídicas, garantindo aos cidadãos liberdade, igualdade e segurança²⁷¹.

O Estado de direito democrático significa, assim, que a Constituição é a lei que diretamente rege a organização e o exercício do poder político, que o poder se forma e se exerce nos termos da Constituição, que a democracia é constitucional, que não existe

²⁷⁰ Cf. NOVAIS, Jorge Reis – “Direito, liberdade ou garantia”: uma noção constitucional imprestável na justiça administrativa? **Caderno de Justiça Administrativa**. Braga: Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Braga: Centro de Estudos Jurídicos do Minho, n.º 73, 2009, pp. 44-59.

²⁷¹ CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital - *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

democracia fora da constituição e que nenhuma vontade pode prevalecer sobre a Constituição²⁷².

A doutrina em apreciação no n.º 1 do artigo 18.º da CRP confere aos direitos, liberdades e garantias uma pretensão de aplicabilidade direta (e nalguns casos imediata) que os direitos sociais não possuiriam. Tratar-se-ia, contudo, não de um reforço da garantia dos direitos de liberdade, mas de uma característica própria da natureza destes direitos e da estrutura das suas normas.

Os direitos sociais são fundamentais porque, estando garantidos na Constituição, o legislador ordinário não os pode suprimir e porque o mesmo decisor se encontra investido em certas obrigações quanto à sua efetivação, realidade que não é aplicável em igual medida a direitos, mesmo de natureza subjetiva, que se encontrem apenas consagrados na lei²⁷³.

Acresce ao que ficou dito que a tese da indivisibilidade dos direitos fundamentais, no que toca à aplicação aos direitos de liberdade e aos direitos sociais dos princípios estruturantes do sistema de direitos fundamentais na Constituição portuguesa (como a igualdade, proporcionalidade, proteção da confiança e acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva), reduziria a relevância real do regime privilegiado de proteção, que o artigo 18.º da CRP apenas concederia aos direitos de liberdade, sendo a intenção do constituinte relativizada pela natureza das coisas²⁷⁴.

Não é fácil a distinção entre direitos, liberdades e garantias. A este respeito, refere Jorge Miranda²⁷⁵ que “os direitos representam só por si certos bens, as garantias destinam-se a assegurar a fruição desses bens; os direitos são principais, as garantias são acessórias (...) As liberdades são formas de manifestação da pessoa; as garantias pressupõem modos de estruturação do Estado, as liberdades envolvem sempre a escolha entre o *facere* e o *non facere* ou entre agir e não agir em relação aos correspondentes bens, têm

²⁷² HÄRBELE, Peter - La dignidad como fundamento de la comunidad estatal. In: SEGADO, Francisco Fernández - **Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional y otros estudios de derecho público**. Madrid: Dykinson, 2008. ISBN: 978-84-9849-195-1, pp. 208-217.

²⁷³ DE SALLE, Corentin - **A Tradição da Liberdade: Grandes Obras do Pensamento Liberal**. Bruxelas: European Liberal Forum, 2010, p.14.

²⁷⁴ Cfr. NOVAIS, Reis - *Direitos Sociais - Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 371-372.

²⁷⁵ MIRANDA, Jorge. Jorge - *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. Coimbra: Coimbra Editora. 1988, p. 95.

sempre uma dupla face – positiva e negativa; as garantias têm sempre um conteúdo positivo, de atuação do Estado ou das próprias pessoas.”

E ainda, seguindo Vieira de Andrade²⁷⁶, apesar de este ver os direitos, liberdades e garantias como uma unidade, diz que “são «garantias» porque contêm normas de competência ou regras de ação estadual que visam proteger outros direitos, que constituem, para este efeito, posições primárias: os direitos - «direitos», conceito normalmente utilizado quando se refere uma posição que tem como objeto imediato um bem específico da pessoa (vida, honra, liberdade física, nome, integridade); ou os direitos «liberdades», que designam e definem espaços de decisão individual livres da interferência estadual.”

Por sua vez, o princípio da tutela jurisdicional efetiva encontra-se consagrado a nível constitucional nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa. Trata-se de um direito fundamental, integrado na categoria dos “direitos, liberdades e garantias (por força do artigo 17.º da CRP). Assim, o artigo 20.º da CRP constitui um preceito que traduz o princípio constitucional do acesso ao direito e aos tribunais, cujo princípio, simultaneamente com o princípio da universalidade previsto no artigo 12.º da CRP, e o princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º, inclui o regime geral de todos os direitos fundamentais.

O artigo 20.º da CRP estabelece que “a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”. Por outro lado, determina o artigo 268.º n.º 4 que “é garantido ao administrador a tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas”. O n.º 5 do artigo 268.º da CRP acrescenta ainda a possibilidade de os cidadãos impugnarem normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos. Estes direitos estão intimamente relacionados com a ideia de justiça num Estado de direito democrático.

²⁷⁶ DE ANDRADE, José Carlos Vieira - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Almedina, Coimbra, 1998, p. 172.

O princípio da tutela jurisdicional efetiva ali previsto consiste no fato de a cada direito materialmente consagrado corresponder uma reação processual eficaz contra a ingerência ilícita de poderes públicos na esfera jurídica dos particulares. É a própria lei constitucional que protege os cidadãos da ingerência ilícita por parte da administração, por parte do Estado, concedendo meios de reação e de tutela dos seus direitos, liberdades e garantias constitucionalmente protegidos.

Este princípio, além de conhecer as mais variadas designações, comporta inúmeros afloramentos e concretizações no texto constitucional (e.g. artigos 29.º n.º 6, 31.º, 32.º n.º 2, 5 e 9, 52.º n.º 1 a 3), múltiplas vertentes (desde logo o direito de defesa dos particulares através dos tribunais contra atos dos poderes públicos e a de direito de defesa dos particulares, através dos tribunais, à proteção do Estado contra atos de particulares) e múltiplas dimensões (direito a conformação jurídica e direito a prestações positivas do Estado, envolvendo ainda inúmeros deveres de organização e proteção e uma devida institucionalização).²⁷⁷

Sublinhe-se que o princípio do acesso ao direito e aos tribunais assume uma natureza garantística ou defensiva, uma vez que se mostra como um instrumento de concretização de todos os direitos. Contudo, Gomes Canotilho lembra que “a garantia do acesso aos tribunais pressupõe também dimensões prestacionais, na medida em que o Estado deve criar tribunais e processos adequados (direitos fundamentais dependentes da organização e procedimento) e assegurar prestações (apoio judiciário, patrocínio judiciário, dispensa total ou parcial de pagamento de custas e preparos), tendentes a evitar a denegação da justiça por insuficiência de meios económicos (CRP, artigo 20.º). O acesso à justiça é um acesso materialmente informado pelo princípio da igualdade de oportunidades”²⁷⁸.

Este princípio de garantia constitucional do acesso ao direito encontra-se em sintonia com o estipulado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 16 de Dezembro de 1966 e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Conforme o artigo 8.º da Declaração Universal dos

²⁷⁷ ALEXANDRINO, José Melo - *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*. 2.ª Edição revista e atualizada, Principia, 2007, p. 87.

²⁷⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 11.ª Reimpressão da 7.ª edição, Coimbra, Almedina, 2011, p. 668.

Direitos do Homem, “Toda a pessoa tem direito a recurso efetivo para as jurisdições nacionais competentes contra os atos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição e pela lei.”²⁷⁹

Esta garantia de acesso aos tribunais é um princípio estruturante do Estado de Direito, que garante o direito à proteção jurídica através dos tribunais. Sendo que essa Proteção só se torna possível por meio de um processo justo, nomeadamente pela proteção ampliada de direitos fundamentais, quer nas suas dimensões processuais, quer nas suas dimensões substantivas.

Por conseguinte, num Estado de direito democrático cabe aos tribunais, por intermédio de juízes independentes, afirmar o direito. Cabe aos magistrados judiciais afirmar o direito em nome do povo. Qualquer cidadão que seja lesado na sua esfera jurídico-patrimonial pode requerer a intervenção do juiz através de várias formas de processo: queixa, ação, recurso, contestação, que será dirimida por um terceiro independente, um árbitro imparcial, no sentido de fazer justiça através de uma decisão judicial.

Por sua vez, a tutela efetiva deve ser eficaz, pois tem que realizar objetivos de proteção dos direitos dos particulares, e eficiente, uma vez que se pretende alcançar esse objetivo sem custos desproporcionados para quem recorre à justiça administrativa, e de forma adequada e disponível para todos.

No que concerne especificamente aos mecanismos de defesa dos direitos fundamentais, cumpre-nos referir que estes se encontram especialmente protegidos contra todos os órgãos de soberania, uma vez que são direitos cujo exercício não pode, conjunta ou separadamente, ser suspenso, “salvo em caso de estado de sítio ou de estado de emergência, declarados na forma prevista na constituição” (art.º 19.º n.º 1 da CRP).

Não obstante o atrás mencionado, a declaração de estado de sítio em momento algum pode afetar direitos como o direito à vida, à integridade física ou à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e religião (art.º 19.º n.º 6).

²⁷⁹ Parecer n.º 141/82, Vol. I, da Procuradoria-Geral da República, pp. 267 e ss.

Os meios de defesa ao dispor dos cidadãos podem ser meios de defesa jurisdicionais, não jurisdicionais e consubstanciados na proteção internacional.²⁸⁰

Os mecanismos de defesa jurisdicional, ou seja, que impliquem o recurso aos tribunais são essencialmente dois: a impugnação contenciosa ou o recurso contencioso de anulação dos atos administrativos, por um lado, e o direito de invocar, em qualquer processo pendente perante qualquer tribunal, a inconstitucionalidade de uma norma ou normas jurídicas relevantes para a decisão do litígio.²⁸¹

Por outro lado, os cidadãos têm sempre ao seu dispor meios de defesa que não impliquem o recurso ao tribunal – meios de defesa não jurisdicionais. Este recurso é feito por meio de esquemas ajustados de organização e procedimento, nomeadamente com recurso aos provedores de justiça, centros de aconselhamento jurídico, direito ao patrocínio jurídico, etc.

O recurso ao Provedor de Justiça pode ser um dos pilares fundamental do direito de manifestação (cujo estatuto se encontra regulado na Lei n.º 9/91 de 9 de abril), através da sua intervenção, manifestando-se publicamente, nomeadamente através da emissão de pareceres e recomendações, que pese embora, não tenham carácter vinculativo para as instituições, têm, ainda assim, um peso muito importante, quer político, quer social.

O Provedor de Justiça atualmente é o único órgão constitucional²⁸² com reconhecimento e caracterização não relegada para a lei, e encontra-se inserido na parte da Lei Fundamental referente aos princípios gerais dos direitos e deveres fundamentais, estando assim, fora do âmbito de qualquer de um direito fundamental específico. É igualmente o único órgão constitucional, de acesso livre, no sentido de informal, e gratuito, contrariamente aos tribunais, ao dispor dos cidadãos, com competência generalizada relativamente aos atos praticados pelos poderes públicos.

²⁸⁰ *Idem*, p 88.

²⁸¹ CARDOSO, José Manuel da Costa - *A Jurisdição Constitucional em Portugal*. In Alexandrino José Melo - **Direitos Fundamentais, Introdução Geral**. 2.ª ed. revista e atualizada, Principia, 2007, p. 89.

²⁸² Segundo Diogo Freitas do Amaral, o Provedor de Justiça deverá ser qualificado como “autoridade constitucional independente – a qual integra o sistema de “checks and balances” previsto na Constituição, a fim de defender o cidadão, por meios informais e de natureza persuasória, contra as ilegalidades e injustiças cometidas, por ação ou omissão, no exercício da atividade administrativa dos poderes públicos”: “Limites Jurídicos, Políticos e Éticos da Actuação do ‘Ombudsman’”, in *Democracia e Direitos Humanos no Séc. XXI*, Provedoria de Justiça, 2003, pp. 23 e segs.

No âmbito do exercício do direito de manifestação em Portugal, o Provedor de Justiça interveio, por parte de queixa apresentada por militares e agentes militarizados das Forças Armadas, quando da entrada em vigor do artigo 270.º, da CRP.

Por outro lado, o cidadão tem ainda ao seu dispor uma tutela proveniente de meios internacionais que também tutela os seus direitos. Destacam-se aqui, no âmbito do direito internacional público, dois pactos das Nações Unidas, de 1966 (o pacto internacional de direitos civis e políticos e o pacto internacional de direitos económicos, sociais e culturais), e, no plano regional, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950.

Na verdade, qualquer pessoa que alegue a violação de um dos direitos protegidos pela CEDH pode, no prazo de seis meses a contar da decisão interna definitiva, apresentar uma queixa ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Uma decisão favorável deste Tribunal implicará a condenação do Estado, que poderá consistir na atribuição de uma indemnização à pessoa cujo direito foi violado.

Na opinião de Gomes Canotilho²⁸³, “o direito de acesso aos tribunais reconduz-se fundamentalmente ao direito a uma solução jurídica de atos e relações jurídicas controvertidas, a que se deve chegar num prazo razoável e com garantias de imparcialidade e independência possibilitando um correto funcionamento das regras do contraditório (...)”. Prossegue o mesmo autor, “que o direito à tutela jurisdicional efetiva se concretiza fundamentalmente através de um processo jurisdicional equitativo”.

Neste seguimento, também o direito de reunião e de manifestação encontra efetiva garantia judiciária, com concretização consolidada no artigo 202.º, n.º 2, da CRP, que estabelece que compete aos tribunais “assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesse público e privados”. Bem como o estipulado no artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de Dezembro de 1948 – parâmetro de interpretação e integração da CRP nos termos do respetivo n.º 2 do artigo 16.º - frisa que “toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que o seu caso seja

²⁸³ CANOTILHO, J. J. - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 10.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2010.

julgado, equitativa e publicamente, por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações”.²⁸⁴.

²⁸⁴ PEREIRA, Duarte Amorim - *A Execução Substantiva no Novo Regime de Processo Administrativo*. 2007, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2007, p. 6. Dissertação de Pós-Graduação em Justiça Administrativa e Fiscal.

Capítulo V

O exercício do Direito Fundamental de manifestação

O poder do exercício do Direito Fundamental de manifestação constitui um direito democrático e de luta política fundamental no moderno Estado de direito democrático, uma vez que constitui o meio que permite aos cidadãos participar na vida política e decisória através do exercício de direitos de participação e colaboração.

Desta feita importa neste capítulo abordar o regime jurídico do exercício do direito fundamental de manifestação.

5.1 Definição e contextualização

Como já referimos, nos termos do art.º 45.º, n.º 2 da CRP e art.º 1.º do Decreto-Lei 406/74, de 29 de Agosto, todos os cidadãos têm direito de livremente promoverem e participarem em manifestações, independentemente de autorização da autoridade administrativa. Contudo, os cidadãos que promovem ou participam numa manifestação não se encontram isentos de toda e qualquer formalidade ou limites, uma vez que a CRP, o Decreto-Lei 406/74 de 29 de Agosto, as leis penais e a lei das armas instituem determinadas formalidades, limites e restrições com obrigatoriedade por parte dos promotores e participantes no acatamento das mesmas.

O exercício do direito de manifestação engloba o direito de as organizar e de participar nas mesmas. Estes dois direitos constituem responsabilidades diferentes, uma vez que aos organizadores cabe a tarefa de planear, promover e convocar uma manifestação, enquanto os segundos apenas participam na mesma.

5.2 O exercício do Direito Fundamental de manifestação no Estado de direito democrático: fundamento, significado e carácter pacífico

O exercício do Direito Fundamental de manifestação consiste num poder público indispensável numa sociedade democrática. Efetivamente, o direito de manifestação é a expressão máxima do Estado de Direito, constituindo a certeza de que a democracia é verdadeiramente exercida. Sem este poder não seria possível a concretização dos

valores defendidos pela pluralidade dos cidadãos e do poder implícito nas sociedades democráticas.

“A liberdade de reunião e de manifestação é, pois, sinal de liberdade, independência e emancipação da sociedade e do cidadão consciente dos seus direitos e deveres cívicos”.²⁸⁵

O exercício do Direito Fundamental de manifestação consiste num fator fundamental do Estado de direito democrático e livre, uma vez que esta liberdade tem como principal objetivo a livre contestação contra o poder político, ou outro. Segundo Sousa²⁸⁶, “A discussão ideológica deve permanecer livre do poder de coacção, devendo ser exercida em condições de plena liberdade”. Daqui decorre o princípio de que o exercício do direito de manifestação deve ser exercido de forma pacífica e sem armas.

Segundo o mesmo autor, “ao reconhecer a liberdade de reunião e de manifestação, a Constituição portuguesa nada mais faz que reconhecer um dos elementos básicos de qualquer sociedade livre e democrática”²⁸⁷.

Por conseguinte, o exercício do direito fundamental de manifestação consiste num direito clássico, um dos direitos políticos mais importantes, um direito básico de participação social num estado democrático.

O poder do exercício do Direito Fundamental de manifestação integra um reflexo da diversidade política, sendo requisito fundamental a liberdade do exercício desse poder como valor supremo do nosso ordenamento jurídico-constitucional²⁸⁸. Assim, todo e qualquer governo que não legitime a liberdade do exercício do direito de manifestação não consegue coexistir, nem se identificar com os estímulos das democracias modernas.

²⁸⁵ SOUSA, António Francisco - *Reuniões e manifestações*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.^a, 2009, Sociedade Editora, Ld.^a, p. 32.

²⁸⁶ *Idem*.

²⁸⁷ *Idem*.

²⁸⁸ Com o exercício efetivo do poder do direito fundamental de manifestação pelos cidadãos, a legislação respetiva desencadeou interesse da doutrina jurídica, obrigando os tribunais a decidirem sobre as questões jurídicas que surgiram com a realização das manifestações. Segundo CANOTILHO. G./MOREIRA.V. - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.^a Edição revista Reimpressão. 2014, art.º 45.º, nota I, p. 636, aqui se destaca que o exercício do direito de manifestação se encontra situado entre os direitos gerais das pessoas enquanto tais (por se situarem sistematicamente na Constituição nos direitos, liberdades e garantias pessoais), tratando-se de um direito vinculado, funcional e teleologicamente, à formação da opinião pública, que, por sua vez, constitui um pressuposto necessário do Estado de direito democrático, pelo que o direito de manifestação pode ser englobado entre os direitos fundamentais democráticos.

O direito de manifestação é também um fio condutor para as minorias se expressarem perante a sociedade, sendo através desta forma de expressão que muitos se unem e conseguem fazer chegar a sua mensagem aos destinatários.

Num Estado democrático a participação do cidadão sob a forma de manifestação permite-lhe participar na formação da vontade política. Apesar de nem sempre a vontade do cidadão ser cumprida, a verdade é que muitas vezes o fato de existirem constantes manifestações acerca de determinado assunto pode chamar a atenção às classes políticas do problema que está na génese da indignação e influenciar, assim, as decisões políticas sobre determinado assunto.

A liberdade de reunião e de manifestação é “ainda um reflexo direto da soberania popular e apresenta-se como meio privilegiado para despertar o interesse e a participação no processo de formação democrática da vontade política²⁸⁹”. Não poderá subsistir uma sociedade democrática sem que seja garantido o direito de reunião e de manifestação aos cidadãos.

Uma das principais características do direito de manifestação e da sua consagração como direito fundamental num Estado de direito democrático é o seu carácter pacífico, permitindo o artigo 45.º n.º 2 da CRP que o direito de manifestação seja exercido “pacificamente e sem armas”. De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira, a proibição de utilização de armas abrange todos os participantes na reunião e não apenas os promotores, onde incluem os elementos da segurança. Os autores dizem ainda que por “armas” deverá ser entendido não apenas as abrangidas pelo conceito penal (armas de fogo), mas também outros objetos tipicamente utilizados como armas em manifestações²⁹⁰.

²⁸⁹ SOUSA, António Francisco - *Reuniões e manifestações*. *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª., 2009, p. 34.

²⁹⁰ PINHO, Pedro Miguel Marques Valente de - O Direito de Reunião e de manifestação. A lei e a sua prática, em Reuniões e manifestações, atuação policial. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord) - **Reuniões e manifestações – Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSP. Coimbra: Almedina, 2009, p.172.

5.3 Ingerências no exercício do direito de manifestação

Segundo a Academia das Ciências de Lisboa²⁹¹, a noção de ingerência corresponde ao ato de se intrometer, de intervir indevidamente sem ser requerido ou sem ter o direito. O direito de intervenção e o direito de ingerência são considerados instrumentos da manifestação de vontade e encontra correspondência nos institutos jurídicos, cuja consagração está dotada de obrigatoriedade externa. Foi reconhecida pela doutrina como conceito de *jus cogens*, enquanto limite jurídico imperativo *erga omnes*.

A ingerência surgiu inicialmente no século XIX através das teorias formais. Contrariamente às outras fontes tipificadas na lei esta não encontra previsão legal expressa, surgindo, deste modo, como a concretização do princípio romano “*alterum no laedere*”, e por isso criticada por surgir como uma ofensa ao princípio da legalidade do direito. A ingerência representa, assim, a conduta precedente que coloca em causa os bens jurídicos de terceiros através de perigos originais, ou por expor um perigo já existente. Assim, tendo como base este ponto, iniciam-se as questões quanto aos demais aspetos. E analisando as características do facto prévio perigoso, admite-se consistir numa “omissão violadora do dever”²⁹².

A questão de identificar e admitir uma conduta precedente como negligente, ou se esta é somente dolosa, torna-se muito complexa. Pode-se, assim, afirmar que a imputação objetiva surge como critério principal para a delimitação da ingerência enquanto posição de garante, e não fica obrigada a remover todo e qualquer perigo para o bem jurídico ameaçado, só podendo ser imputadas ao sujeito as lesões que surjam da concretização de um risco por ele criado²⁹³.

O direito de intervenção e o direito de ingerência devem ser considerados instrumentos da manifestação da vontade, esclarecida e reta, expressa pelas competentes instâncias internacionalmente reconhecidas com a finalidade de alcançar a justiça na ação. Podemos concluir que é pacífico aceitar, pela generalidade da doutrina, que a violação

²⁹¹ Significado atribuído à expressão no Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea.

²⁹² Nesse sentido, Jorge de Figueiredo Dias, nota 7, p. 945.

²⁹³ “Somente a quem se pode imputar o perigo criado conforme critérios jurídicos tem responsabilidade e terá que evitar o perigo de uma lesão - consoante o caso, mais ampla ou mais grave.” Nesse sentido, Claus Roxin, *Ingerencia e imputación objetiva*, Revista Penal, Trad. Raúl Pariona Arana, LL.M. (Universidad de Munich) p. 155, tradução nossa. Não é este, no entanto, um pressuposto particular do plano da ingerência, sendo comum aos restantes planos de dever de garante. (veja-se a referência à exigência da adequação no n.º1 do art.º10.º do C.P.).

dos direitos do Homem, direitos, liberdades e garantias, a salvaguarda de bens do património geral da Humanidade, bens culturais, bens ambientais, bem como as crises humanitárias, são causas legítimas para a admissão da ingerência.

5.3.1 Ingerências no direito de manifestação

Um dos aspetos que acarreta alguns problemas importantes quando abordamos o direito de manifestação prende-se com a questão da ingerência no exercício do mesmo.

Constitui ingerência ao exercício do direito de manifestação as imposições estabelecidas pela lei ordinária²⁹⁴ para o exercício desse direito, ingerências essas que foram resumidas no Acórdão da Relação de Guimarães²⁹⁵ da seguinte forma:

- a) A obrigatoriedade de “avisar” por escrito as autoridades competentes (Presidente da Câmara) ou, em determinadas situações, de adquirir junto das mesmas uma licença prévia com vista ao exercício do direito de manifestação, com pelo menos dois dias úteis de antecedência (art.º 2.º do Decreto-Lei 406/74 de 29 de Agosto);
- b) Proibição (impedimento) de reuniões ou manifestações com base nos seus fins contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou coletivas ou à ordem e tranquilidade pública (n.º 1, art.º 1.º do Decreto-Lei 406/74 de 29 de Agosto).
- c) As ingerências na perspectiva da autoridade competente, como a proibição, interrupção e dissolução de manifestação, a exclusão de determinados participantes e as limitações e proibições relativamente à chegada e partida daqueles que se manifestam, (n.º 2, do art.º 3.º, art.º 4.º, art.º 5.º, art.º 6.º, art.º 7.º, art.º 8.º, art.º 10.º, art.º 12.º e art.º 13.º, do Decreto-Lei 406/74, de 29 de Agosto);
- d) Ingerências no que respeita às medidas empregues pelas forças policiais no momento do controlo da manifestação, tais como “observações” e gravações (de imagem e som ou fotografia), o “acompanhamento intenso” das forças policiais fortemente equipadas de ambos os lados de uma manifestação.

²⁹⁴ Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto.

²⁹⁵ Cfr. Processo 2264/06.7TAMRG, de 11 de Novembro de 2009, in: www.dgsi.pt.

Estas ingerências serão abordadas com maior precisão no ponto seguinte, dedicado aos limites e restrições ao exercício do direito fundamental de manifestação.

5.4. Limites e restrições à liberdade do exercício do direito de manifestação

Com o objetivo de garantir a segurança da comunidade, os ordenamentos jurídicos refletem a possibilidade de restrição dos direitos fundamentais que sejam conflituantes com tal desejo por meio de uma adequada utilização do sistema preventivo e repressivo possuído pelos Estados. Da mesma forma o Estado tem a obrigatoriedade de conciliar a defesa da segurança e a tranquilidade pública através de um conjunto de princípios, que têm como finalidade salvaguardar os direitos fundamentais e adaptar a ordenação das relações sociais em prol de valores jurídico-constitucionais.

A Constituição da República Portuguesa, no seu art.º 18.º, n.º 2 e 3, versa sobre as compressões aos direitos, liberdades e garantias, partindo do princípio que são permitidas restrições a estes direitos, desde que as mesmas sejam legítimas. Ou seja, cada norma jurídica que legitima um destes direitos possui um campo de proteção constitucional, que dentro de determinados requisitos por elas impostos pode legitimar certas compressões com vista a garantir outros direitos constitucionais.

De ressaltar que o princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade, *lato sensu* considerada como uma ordem informadora e conformadora da atividade da polícia, subdivide-se em dois subprincípios, a adequação, necessidade; e a proporcionalidade em sentido restrito, que se encontram consagrados no nosso sistema jurídico (artigos 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).

Na linguagem jurídica entende-se por restrição de um Direito Fundamental aquele que deriva de uma norma da Constituição e que é, direta ou indiretamente, limitada por força da própria Lei. Na opinião de António Lima²⁹⁶, a não aplicação de limites aos Direitos Fundamentais, onde se podem englobar os Direitos de reunião e de

²⁹⁶ LIMA, António - *Reuniões, Manifestações e Atuação Policial*. Notas para uma conferência. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2006, p. 3. [Consult. 12 Nov. 2016] Disponível na internet em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2007/04/reuniao-manifestacao-2006.pdf>.

manifestação, é irrealizável, uma vez que o exercício desse direito irá incontornavelmente colidir com outros direitos protegidos pela Lei Fundamental.

O direito à liberdade de manifestação encontra-se sujeito a limites de natureza administrativa, nomeadamente no caso da autorização obrigatória de provas desportivas, festejos e divertimentos públicos, bem como da prévia comunicação por parte dos promotores das manifestações às autoridades competentes, tendo como principal objetivo garantir a segurança da reunião ou manifestação²⁹⁷.

De igual modo, as restrições aos Direitos Fundamentais de Manifestação são abstratas por resultarem da lei e por força dela. De acordo com as premissas de Canotilho, existem três tipos de restrições dos Direitos Fundamentais de manifestação, as restrições constitucionais diretas ou imediatas, os limites ou restrições estabelecidos por lei e os limites imanentes²⁹⁸.

As restrições ao direito de manifestação estão consagradas no artigo 29.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), no artigo 270.º da CRP, no artigo 18.º n.º 2 e 3, no artigo 45.º da CRP, e também no próprio decreto - lei n.º 406/74 de 29 de agosto. A não aplicação de restrições aos direitos fundamentais é impraticável, ou seja, o seguimento deste direito colide com outros direitos constitucionalmente protegidos.

De ressaltar que o Direito Fundamental de Manifestação não é considerado absoluto, isto porque, além dos limites internos de colisão com outros direitos, existem igualmente limites de ordem externa, o mesmo quer dizer por razões de ordem pública e de bem-estar geral. Ora, poder-se-á referir que este limite está consagrado no artigo 29.º da DUDH, no n.º 2, o qual distingue que todo o homem, no exercício dos seus direitos, está sujeito às limitações previstas na lei, com a finalidade de promoção de reconhecimento e respeito pelos direitos e liberdades de terceiros.

O artigo 11.º, n.º 2, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (doravante CEDH) refere igualmente que o exercício do direito de manifestação só poderá ser objeto de restrições desde que estas estejam também previstas na lei e constituam ainda elementos

²⁹⁷ Sobre esta problemática, Gomes Canotilho, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 3.ª ed., pp. 253-254, e Jorge Miranda – Rui Medeiros. - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 465-466.

²⁹⁸ Este limite surge da colisão ou conflito de Direitos Fundamentais, que constituem limitações recíprocas, sendo um limite interno aos Direitos Fundamentais (Lima, 2006).

essenciais para a segurança nacional, segurança pública e defesa da ordem, bem como da prevenção do crime.

Na CRP, no seu artigo 45.º, estão estabelecidas duas restrições principais ao exercício dos direitos de manifestação, como a não dependência de autorização prévia e a exigência do carácter pacífico e sem armas. Deste modo, este artigo implica que as restantes restrições devem estar condizentes com o artigo 29.º da DUDH e artigo 11.º da CEDH.

De igual modo, o DL n.º 460/74 de 29 de agosto, que consagra os Direitos de Manifestação, prevê as restrições no artigo 1.º, n.º1 e estabelece que é garantido o livre exercício deste direito, desde que os fins não sejam contrários à lei, à moral e aos direitos das pessoas. Impõe, igualmente, a comunicação prévia à administração pública de qualquer tipo de manifestação.

5.4.1 Limites e restrições ao direito de manifestação

Apesar do n.º 1 do art.º 45.º da CRP rejeitar qualquer tipo de autorização para o exercício do direito fundamental de manifestação, este não obsta a que seja sujeito ao cumprimento de determinadas exigências, nomeadamente:

5.4.1.1 Compressões específicas relativamente ao conteúdo da mensagem a manifestar

O direito de manifestação encontra-se intimamente ligado à liberdade de expressão²⁹⁹. A CRP consagra no seu art.º 37.º o direito de liberdade de expressão, sendo que o n.º 1 deste artigo destaca que esta liberdade pode ser praticada “por qualquer outro meio”, para além de imagens e de palavras, deixando desta forma uma “janela” aberta a outros meios de exteriorização no âmbito jurídico da liberdade de expressão. Contudo, o exercício do direito de manifestação é uma forma qualificada do exercício da liberdade de expressão, uma vez que possui duas características jurídicas fundamentais:

²⁹⁹ Cf. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos: “The Protection of personal opinions, secured by Article 10, is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11 “(cfr. *Rekvényit v. Hungary*, Grand Chamber, Judgment, 20 May, parág. 58”. <http://echrblog.blogspot.pt/2016/11/mhv-v-hungary-judgment-on-access-to.html>. [acedido em 05JAN2017].

A primeira característica é exclusiva deste direito e prende-se com o fato de a mensagem transmitida ter por destinatários terceiros, ou seja, pessoas que não deram qualquer autorização para serem seus destinatários. A segunda característica deriva do fato de ser exercida publicamente, fato também partilhado por diversas outras formas de exercício do direito de liberdade de expressão.

Neste sentido, sendo o exercício do direito de manifestação exatamente um modo de fruição do direito de liberdade de expressão, independentemente de se tratar de uma forma qualificada, encontra-se subordinado a todas as limitações e restrições aplicáveis ao direito de liberdade de expressão, mesmo não existindo qualquer remissão direta do art.º 45.º, n.º 2, para o art.º 37.º da CRP. Estamos perante uma conclusão interpretativa, que não vai colidir com a imposição constitucional expressa para que se possa legalmente restringir um direito, liberdade e garantia (art.º 18.º, n.º 2 da CRP).

Por outro lado, em consequência de estarmos perante a exteriorização de uma mensagem pública, o regime do direito de manifestação sofre algumas restrições que não são aplicáveis ao proveito do direito de liberdade de expressão em privado, sendo, contudo, aplicáveis a toda e qualquer expressão de pensamento via meios de comunicação social.

5.4.1.2 Mensagens que violem direitos, liberdades e garantias

As primeiras compressões ao conteúdo da mensagem correspondem às limitações em sentido técnico, uma vez que são diretamente impostas pela Constituição por força do preceito constitucional previsto no art.º 18.º, n.º 1, da CRP, que estabelece “respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”.

Por conseguinte, os direitos “ao bom nome e reputação”³⁰⁰ obrigam à proibição da prática de mensagens difamatórias ou injuriosas. Estas mensagens, ao serem exteriorizadas no âmbito de uma manifestação, são propensas a agravar a medida da pena, não motivando nenhuma desobrigação relativamente a qualquer responsabilidade penal ou civil, com exceção da possibilidade de atenuação de culpa, tendo em

³⁰⁰ Cfr. art.º 26.º, n.º 1, da CRP.

consideração o “calor” do momento dos acontecimentos³⁰¹. O mesmo se aplica relativamente ao direito à reserva da vida privada e familiar (art.º 26.º, n.º 1 da CRP), cujo direito também acarreta limites ao exercício do direito de manifestação.

Para além dos crimes de forma genérica referidos, o crime de injúrias (art.º 181.º, do CP), difamação (art.º 180.º do CP), violação de segredo (art.º 195.º do CP), divulgação de conteúdos privados provenientes de cartas, encomenda, escritos fechados e telecomunicações (art.º 194.º, n.º 3, do CP), ofensa à memória de pessoa falecida (art.º 185.º do CP), o direito penal prevê um conjunto de crimes que podem ser praticados pela simples manifestação de certa mensagem no âmbito de uma manifestação pública, sobretudo se for praticada com dolo específico. Estes crimes possuem como objetivo garantir o direito à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação (art.º 26.º, n.º 1, parte final e art.º 13.º, n.º 2 da CRP), por forma a garantir a proteção das pessoas que fazem parte de grupos desprotegidos, nomeadamente pela sua cor, origem étnica e religião³⁰², crimes que pretendam proteger a integridade moral³⁰³ e a liberdade religiosa³⁰⁴.

A discriminação racial, por ser uma situação peculiar, tem tido uma proteção constitucional mais acentuada, levando o legislador constitucional, na revisão de 1997,

³⁰¹ Neste sentido, o Tribunal da Relação de Lisboa entendeu que “o autor das expressões injuriosas – chamando corrupto ao membro do Governo e enunciando ter provas para o “pôr na prisão” – ainda que proferidas no calor da manifestação pública, porque excede o direito de crítica e até de revolta, acabou por cair no rebaixamento do visado, atingindo-o na sua honra e consideração, cometendo assim crime de difamação, podendo, no entanto, face ao concretismo da acção, ser o arguido isento de pena” (cfr. sentença de 13 de maio de 1998, processo n.º 78643).

³⁰² Ver art.º 240.º, n.º 2 do CP (“Discriminação religiosa, racial ou sexual”): “Quem, em reunião pública, por escrito destinado a divulgação ou através de qualquer meio de comunicação social ou sistema informático destinado à divulgação: a) Provocar atos de violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, religião, sexo, orientação sexual ou identidade de género; ou b) Difamar ou injuriar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, religião, sexo, orientação sexual ou identidade de género, nomeadamente através da negação de crimes de guerra ou contra a paz e a humanidade; ou c) Ameaçar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, religião, sexo, orientação sexual ou identidade de género; é punido com pena de prisão de seis meses a cinco anos”.

³⁰³ Neste sentido, o art.º 365.º, n.º 1 e 2, do CP (“Denúncia caluniosa”): “1 - Quem, por qualquer meio, perante autoridade ou publicamente, com a consciência da falsidade da imputação, denunciar ou lançar sobre determinada pessoa a suspeita da prática de crime, com intenção de que contra ela se instaure procedimento, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa. 2 - Se a conduta consistir na falsa imputação de contra-ordenação ou falta disciplinar, o agente é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias”.

³⁰⁴ Ver art.º 251.º, n.º 1, do CP (“Ultraje por motivo de crença religiosa”): “1 - Quem publicamente ofender outra pessoa ou dela escarnecer em razão da sua crença ou função religiosa, por forma adequada a perturbar a paz pública, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias”.

a proibir organizações racistas (art.º 46.º, n.º 4 da CRP)³⁰⁵. Contudo, este preceito constitucional não poderia, por si só, tutelar as restrições no âmbito do direito e liberdade de expressão e de manifestação, uma vez que a fundamentação constitucional das referidas restrições se encontra prevista nos artigos 36.º, n.º 1, e no artigo 13.º, n.º 2 da CRP.

A prática de atos de expressão difamatórios ou injuriosos, intencionalmente discriminatórios, direcionados para um cidadão não levanta qualquer dúvida, uma vez que estamos neste caso perante uma forma agravada de difamação ou injúria, pela sua prática intencional discriminatória implícita e pela sua natureza pública. Surgem, no entanto, dilemas relativamente à incriminação das difamações ou injúrias a grupos e à particularização exemplificativa da mera negação pública de eventos históricos, mesmo que seguida de uma intenção discriminatória. Segundo Eduardo Batista (2006, p. 242), “Não é simples configurar a negação de factos como uma forma de difamação (e muito menos de injúria), mas pode-se tentar alegar que se lhe encontra subjacente a ideia difamatória de que, quem tem defendido a sua autenticidade, tem divulgado mentiras”.

5.4.1.3 Mensagens de incentivo à violência e à prática de crimes

Embora estejamos perante uma manifestação em si pacífica, as mensagens propagadas no decorrer de uma manifestação podem consistir em incentivos à prática de atos de violência ou, genericamente, à prática de crimes. Se estes incentivos à violência ou à prática de um crime, em geral, forem direcionados para uma pessoa ou pessoas em concreto, e se o resultado se vier efetivamente a concretizar, o autor da mensagem passará a ser um participante no crime, podendo vir a ser responsabilizado a título de instigador ou como seu cúmplice moral, nos termos dos art.º 26.º e 27.º, n.º1. do CP, independentemente deste apelo ser feito em público ou em privado.

Seguindo Eduardo Batista³⁰⁶, “Ainda que os apelos não venham a ser seguidos, afiguram-se legítimas a proibição e punição da exteriorização de mensagens deste

³⁰⁵ Portugal já se encontrava obrigado a proibir estas organizações desde 23 de setembro de 1982, com a entrada em vigor da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas Raciais, uma vez que o seu artigo 4.º, alínea b), o vinculava, contudo a sua obrigação, nos termos da letra da lei, não era diretamente aplicável, pois dependia de legislação interna que a efetivasse.

³⁰⁶ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 242.

género numa manifestação, feitos sem um destinatário concreto, desde que a mensagem seja de ordem a criar objectivamente um perigo da ocorrência de actos de violência ou de crime”.

Relativamente ao incentivo de forma direta à prática de um crime ou de atos de violência, a legislação penal portuguesa revela-se muito pouco rigorosa, satisfazendo-se com simples incentivos efetuados publicamente ou por qualquer outro meio que facilite a sua difusão de forma ampla, independentemente de esse incentivo conseguir ou não ser de ordem a consegui-lo³⁰⁷. Assim, analisando este preceito, afigura-se que basta que o incentivo seja efetuado publicamente para que seja convertido automaticamente num incentivo perigoso, a despeito de se tomar em linha de conta as circunstâncias concretas em que o mesmo foi efetuado, levando a que os crimes de perigo sejam classificados de crimes abstratos. Tudo isto não deixa, certas vezes, de gerar alguns problemas.

Por conseguinte, um incentivo à violência tem de ser feito de forma séria, com manifesta intenção real, com dolo e publicamente, uma vez que se o incentivo, quando da sua manifestação, não for feito de forma séria, não podemos estar perante a prática de um crime desta índole, uma vez que dificilmente o autor agiu sob qualquer forma de dolo. Da mesma forma, se o incentivo for feito publicamente, mas de forma incoerente e ridícula, não nos parece que deva ser punível.

Perfilhando da opinião de Eduardo Batista³⁰⁸, “ (...) trata-se de interpretar estes crimes de forma a convertê-los, pelo menos, em crimes de perigo abstrato-concreto³⁰⁹, em que o facto é considerado típico mesmo que, em concreto, não tenha criado o perigo de provocar a lesão do bem protegido, desde que se afigurasse apto em abstrato a poder criar tal perigo”.

Por sua vez, a Constituição da República Portuguesa, por força do estipulado no seu art.º 45.º, n.º 1, com a exigência do carácter pacífico das reuniões, as manifestações que pretendam fins de violência são consideradas proibidas. Estes fins podem ser

³⁰⁷ Neste sentido, o art.º 297.º, n.º 1, do CP (“Instigação pública a um crime”): “1 - Quem, em reunião pública, através de meio de comunicação social, por divulgação de escrito ou outro meio de reprodução técnica, provocar ou incitar à prática de um crime determinado é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”.

³⁰⁸ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 248.

³⁰⁹ Relativamente a esta noção e à questão da constitucionalidade dos meros crimes de perigo abstrato: DIAS, Figueiredo J. - *Direito Penal – Parte Geral*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 293-294.

identificados nos promotores ou participantes, com a obrigatoriedade de serem demonstrados tendo como base fatos incontestáveis, sólidos e sérios. Contudo, as simples suspeitas que não sejam solidamente fundamentadas não legitimam a dissolução de uma manifestação.

5.4.1.4 Mensagens incompatíveis com certos interesses do Estado

Para além dos direitos e bens referidos existem outros bens que se destinam a garantir diretamente interesses do Estado, que também constituem de igual forma limites ao tema de uma mensagem no exercício do direito de manifestação.

a) Mensagens referentes aos bens protegidos

Existe um conjunto de bens jurídicos que podem legitimar uma garantia penal restritiva de mensagens manifestadas no exercício do direito de manifestação: a) a eficácia da Ordem Jurídica do Estado, como garantia na manutenção da ordem e autoridade do Estado, por forma a cumprir a sua obrigação na garantia dos direitos dos particulares e na defesa do Estado de direito democrático, conforme ao art.º 9.º, al. B) e c), da CRP; b) independência nacional e defesa nacional, art.º 9.º, al. a), e 273, n.º 1, da CRP; c) segredo de estado, conforme o estipulado nos artigos 256.º, al. d) 164, al. q).

b) Mensagens de ultraje a símbolos nacionais

A incriminação pela prática do crime de ultraje a símbolos nacionais e religiosos³¹⁰, e ultraje à República e às regiões autónomas, tem gerado algumas reservas ao nível da sua constitucionalidade. Relativamente aos símbolos nacionais, as dúvidas não surgem em relação ao fato do dever de os respeitar não ter base constitucional, uma vez que não faria qualquer sentido consagrar os símbolos constitucionalmente (artigo 11) se não fosse para impor a sua manutenção e respeito³¹¹.

³¹⁰ Art.º 332.º, n.º 1 e 2 do CP (“Ultraje a símbolos nacionais e religiosos”): “1 - Quem publicamente, por palavras, gestos ou divulgação de escrito, ou por outro meio de comunicação com o público, ultrajar a República, a bandeira ou o hino nacionais, as armas ou emblemas da soberania portuguesa, ou faltar ao respeito que lhes é devido, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias. 2 - Se os fatos descritos no número anterior forem praticados contra as Regiões Autónomas, as bandeiras ou hinos regionais, ou os emblemas da respectiva autonomia, o agente é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias”.

³¹¹ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina. 2006, p. 263.

Estes crimes encontram-se incluídos nos crimes contra o Estado, cujo bem juridicamente protegido é o dever de respeito por estes símbolos, tutelados constitucionalmente relativamente aos símbolos nacionais, os quais se encontram intimamente relacionados com a importância que os mesmos têm para a grande maioria dos cidadãos portugueses e para o Estado.

Para Eduardo Batista³¹², “ (...) a circunstância de apenas se punir o ultraje público e, portanto, não já o ultraje realizado em privado, não invalida que a legitimidade da punição deste se deva ao dever de respeito”³¹³. Contudo, a violação do dever de respeito, por si só, não é argumento suficiente para a sua incriminação, justificando-se quando da possível reação pela falta de respeito a estes símbolos, por parte dos manifestantes. Todavia, seguindo o mesmo autor, “(...) a mera reacção, não fora motivada por um acto ilícito de violação deste dever, também não legitima a punição. Dever de respeito, tutela dos valores de terceiros e do Estado revelam-se necessários para fundamentar este crime”.

Contudo, em alternativa, fazendo uma interpretação restritiva ao bem jurídico que se pretende proteger com característica de propriedade pública, poderíamos considerar que somente as bandeiras oficiais se encontravam protegidas por este princípio, como chegou a ser fundamentado pela jurisprudência.³¹⁴ Todavia, na esteira de Eduardo Batista³¹⁵, “Trata-se de uma interpretação com limitado apoio na letra do preceito ou no Direito comparado e que é também colocada em causa pela circunstância de não ser possível aplicar o mesmo raciocínio em relação ao hino nacional, que não tem suportes materiais oficiais”.

³¹² *Idem.*

³¹³ Com opinião diferente: RAPOSO, João - *O crime de “ultraje aos símbolos nacionais” nos direitos português e norte-americano*. In Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra, 2003, pp. 819-821.

³¹⁴ Neste sentido, o Tribunal da Relação do Porto terá fundamentado, em acórdão de 3 de Dezembro de 1912, que “Não é qualquer bandeira alojada num canto de uma taberna (...) que representa a Bandeira Nacional, nem é nas tabernas ao lado do ramo de loureiro que uma bandeira pode simbolizar a Pátria. É tremulando nos mastros dos nossos navios; nas fachadas dos edifícios públicos; no meio dos nossos batalhões que a Bandeira Nacional simboliza a Pátria, sendo aí que lhe deve ser prestado culto, e não em qualquer parte (...)”(citado por M. Oliveira Leal-Henriques/M. Simas Santos - *Código Penal Anotado*. 3.ª ed., Volume II, Lisboa, 2000, pp. 1465-1466).

³¹⁵ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 264.

Por conseguinte, ainda segundo o mesmo autor³¹⁶, “(...) fora do caso de destruição de bandeiras oficiais, quando o ultraje seja realizado como forma de crítica política, deve-se questionar se actos de ultraje não devem ser considerados como justificados, enquanto actos protegidos pelas liberdades de expressão e de manifestação”.

c) Mensagens que perfilhem a proteção de ideais políticos não democráticos

A Constituição, nos termos do seu art.º 46.º, n.º 4, proíbe “organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista”, por forma a defender a democracia política³¹⁷.

Quando pretendemos precisar o que define “ideologia fascista” encontramos alguns problemas, uma vez que o conceito de fascismo nos remete para uma definição francamente restritiva. Por sua vez, o preâmbulo da Constituição, quando classifica o Estado Novo de fascista, recomenda que se faça uma interpretação mais ampla. Assim, é da competência do legislador admitir alguma discricionariedade, tendo em conta que não deve alargar este conceito para fora das ideologias típicas do Estado Novo³¹⁸.

Por conseguinte, tendo em conta a proibição de organizações fascistas, não será este um motivo fundamentado para proibir os seguidores desta ideologia de exercerem o seu direito de aderirem e de manifestarem, exprimindo através do exercício do direito de manifestação os seus ideais³¹⁹. Por sua vez, o art.º 13.º, n.º 2, da CRP proíbe toda e qualquer discriminação em razão das “convicções políticas ou ideológicas”. No mesmo sentido, o art.º 26.º, n.º 4, da CRP proíbe “A privação da cidadania e as restrições à capacidade civil (...) não podendo ter como fundamento motivos políticos”. Neste contexto, os defensores destas ideologias encontram-se proibidos de se organizarem de um modo sólido e de se munirem de uma estrutura orgânica para impulsionar as suas ideologias³²⁰.

Contudo, é aceitável que, no exercício do direito de manifestação, determinadas formas de exteriorização de ideais fascistas sejam proibidas, dado lesarem direitos individuais,

³¹⁶ *Idem*, p. 265.

³¹⁷ Cfr. art.º 9.º, alínea c) da CRP.

³¹⁸ No mesmo sentido Jorge Miranda, Artigo 46.º, em MIRANDA; Jorge e MEDEIROS, Rui de - *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 467-471.

³¹⁹ Lembrar a Lei Eleitoral da Assembleia da República, art.º 58.º, n.º 1, que estabelece: “No decurso da campanha eleitoral não pode ser imposta qualquer limitação à expressão de princípios políticos, económicos ou sociais, sem prejuízo de eventual responsabilidade civil ou criminal”.

³²⁰ No mesmo sentido Jorge Miranda, Artigo 46.º, em MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 470-471.

englobando o direito a não ser discriminado; não por serem antidemocráticas, mas sim por se tornarem criminosas. Também podem ser proibidas todas as mensagens que promovam incentivos capazes de incitar à violência ou à prática de crimes, incluindo os de discriminação religiosa ou racial.

5.4.2 O “aviso prévio” em especial

A matéria referente ao aviso prévio no exercício do direito de manifestação em Portugal encontra-se regulada pelos artigos 2.º e 3.º do D.L. n.º 406/74 de 29 de agosto, nos seguintes termos:

Artigo 2.º

1. “As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público deverão avisar por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o governador civil do distrito ou o presidente da câmara municipal, conforme o local da aglomeração se situe ou não na capital do distrito.
2. O aviso deverá ser assinado por três dos promotores devidamente identificados pelo nome, profissão e morada ou, tratando-se de associações, pelas respectivas direcções.
3. A entidade que receber o aviso passará recibo comprovativo da sua recepção.”

Artigo 3.º

1. “O aviso a que alude o artigo anterior deverá ainda conter a indicação da hora, do local e do objecto da reunião e, quando se trate de manifestações ou desfiles, a indicação do trajecto a seguir.
2. As autoridades competentes só poderão impedir as reuniões cujo objecto ou fim contrarie o disposto no artigo 1º, entendendo-se que não são levantadas quaisquer objecções, nos termos dos artigos 1º, 6º, 9º e 13º, se estas não forem entregues por escrito nas moradas indicadas pelos promotores no prazo de vinte e quatro horas”.

Dessa forma, o n.º 1, do artigo 2.º, do D.L. n.º 406/74 vincula legalmente a maior parte das manifestações realizadas em lugares públicos ou abertos ao público ao “aviso prévio” ou à “comunicação prévia” das mesmas, apesar da maneira como o direito de

manifestação se encontra consagrado constitucionalmente³²¹ e das consequências resultantes da falta da mesma, por parte dos seus promotores, se poder encaixar num conceito de restrição, tendo em consideração o preceituado no art.º 18.º da CRP ou, em determinados casos específicos, ser avaliado como uma limitação. Assim, passamos a analisar a questão do aviso prévio no sistema jurídico português, bem como a admissibilidade das restrições ou limitações ao aviso prévio face ao art.º 45.º e art.º 18.º, n.º 2, da CRP.

5.4.2.1 Evolução histórica do “aviso prévio” em Portugal

A evolução do direito de reunião e manifestação em Portugal acompanhou a evolução política, social e económica do país. Como já referimos, o direito de manifestação em Portugal foi autonomizado pela primeira vez, como um direito fundamental, na Constituição de 1976. Assim, para uma melhor análise da evolução histórica do “aviso prévio” no exercício do direito de manifestação em Portugal, passamos a fazer uma análise ao abrigo da sua evolução nas várias Constituições portuguesas:

A Constituição de 23 de setembro de 1822 não fazia qualquer referência à liberdade de reunião e de manifestação, muito embora tivesse o seu suporte nos valores da Liberdade, Segurança e Propriedade.

Assistimos mais tarde a um retrocesso, aquando da entrada em vigor da Carta Constitucional de 1826, uma vez que se recuperou o ideal monárquico e, por conseguinte, observou-se uma redução dos Direitos Fundamentais, pese embora, no seu art.º 145.º, §3.º, se garantisse a todos os cidadãos o poder de comunicar os seus pensamentos por palavras; não existia, contudo, qualquer alusão ao direito de reunião e manifestação.

Por sua vez, a Constituição de 1838, sob inspiração da Constituição Francesa de 1791, não consagra o direito de manifestação, fazendo somente referência ao Direito de Reunião no art.º 14.º, nos seus §1.º, §2.º, §3.º e §4.º, da seguinte forma: “§1.º - São permitidas, sem dependência de autorização prévia, as reuniões feitas tranquilamente e sem armas; §2.º - Quando, porém, se reunirem em lugar descoberto, os cidadãos darão previamente parte à autoridade competente; §3.º - A força armada não poderá ser

³²¹ Artigo 45.º, n.º 1, da CRP “Os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização”

empregada para dissolver qualquer reunião, sem preceder intimação da autoridade competente; §4.º - Uma lei especial regulará, em quanto ao mais, o exercício deste direito”.

Por seu turno, a Constituição de 1911 procurou implementar a separação de poderes entre o Estado e o Clero, conferindo maior relevo à segurança e liberdade individuais. Esta consagra o direito de reunião no seu art.º 3.º, n.º 14, ao estabelecer que “o direito de reunião e associação é livre. Leis especiais determinarão a forma e condições do seu exercício”.

Alguns anos depois, a Constituição de 1933, muito por força da influência de um regime autoritário, registou uma maior propensão para que se restringissem as liberdades e garantias individuais, pese embora, no seu art.º 8.º, n.º 14, determinasse que “Constituem direitos e garantias individuais dos cidadãos portugueses ... a liberdade de reunião e associação”, acrescentado no seu §2.º que “Leis especiais regularão e exercício da liberdade de (...) reunião (...)”.

Como foi referido, o Direito de Manifestação foi apenas regulado autonomamente como direito fundamental na Constituição de 1976 (um direito muito recente), uma vez que os vários textos constitucionais anteriores a ela faziam somente referência ao direito de reunião.

Ao longo da análise efetuada às várias Constituições portuguesas verificámos uma exigência de comunicação prévia do direito de reunião e do direito de manifestação, sobretudo quando realizadas em lugares públicos ou abertos ao público.

5.4.2.2 O aviso prévio e a jurisprudência portuguesa

A Constituição da República Portuguesa de 1976 não faz qualquer referência a qualquer exigência de autorização para a realização de reuniões e manifestações. Sujeita, no entanto, estes direitos a algumas restrições primordiais: a exigência de carácter pacífico e sem armas. Ainda assim, da leitura de determinados preceitos da lei que regula a

liberdade de manifestação (D.L. n.º 406/74, de 29 de agosto)³²², nota-se, de forma clara e evidente, a sujeição do direito de reunião e de manifestação a determinados condicionamentos. Daqui podemos retirar que, para além das restrições exigidas constitucionalmente (carácter pacífico e sem armas), as restantes restrições legais devem ser interpretadas conforme ao artigo 29.º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, ou seja, apenas devem ser entendidas na perspectiva da defesa de outros direitos

³²² “**Artigo 1.º.** 1 - A todos os cidadãos é garantido o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em lugares públicos, abertos ao público e particulares, independentemente de autorizações, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e à tranquilidade públicas. 2 - Sem prejuízo do direito à crítica, serão interditas as reuniões que pelo seu objecto ofendam a honra e a consideração devidas aos órgãos de soberania e às Forças Armadas. **Artigo 2.º.** 1 - As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público deverão avisar por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o governador civil do distrito ou o presidente da câmara municipal, conforme o local da aglomeração se situe ou não na capital do distrito. 2 - O aviso deverá ser assinado por três dos promotores devidamente identificados pelo nome, profissão e morada ou, tratando-se de associações, pelas respectivas direcções. 3 - A entidade que receber o aviso passará recibo comprovativo da sua recepção. **Artigo 3.º.** 1 - O aviso a que alude o artigo anterior deverá ainda conter a indicação da hora, do local e do objecto da reunião e, quando se trate de manifestações ou desfiles, a indicação do trajecto a seguir. 2 - As autoridades competentes só poderão impedir as reuniões cujo objecto ou fim contrarie o disposto no artigo 1.º, entendendo-se que não são levantadas quaisquer objecções, nos termos dos artigos 1.º, 6.º, 9.º e 13.º, se estas não forem entregues por escrito nas moradas indicadas pelos promotores no prazo de vinte e quatro horas. **Artigo 5.º.** 1 - As autoridades só poderão interromper a realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles realizados em lugares públicos ou abertos ao público quando forem afastados da sua finalidade pela prática de actos contrários à lei ou à moral ou que perturbem grave e efectivamente a ordem e a tranquilidade públicas, o livre exercício dos direitos das pessoas ou infrinjam o disposto no n.º 2 do artigo 1.º. 2 - Em tal caso, deverão as autoridades competentes lavrar auto em que descreverão «os fundamentos» da ordem de interrupção, entregando cópia desse auto aos promotores. **Artigo 6.º.** 1 - As autoridades poderão, se tal for indispensável ao bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos nas vias públicas, alterar os trajectos programados ou determinar que os desfiles ou cortejos se façam só por uma das metades das faixas de rodagem. 2 - A ordem de alteração dos trajectos será dada por escrito aos promotores. **Artigo 7.º** - As autoridades deverão tomar as necessárias providências para que as reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos decorram sem a interferência de contramanifestações que possam perturbar o livre exercício dos direitos dos participantes, podendo, para tanto, ordenar a comparência de representantes ou agentes seus nos locais respectivos. **Artigo 9.º** - As autoridades referidas no artigo 2.º deverão reservar para a realização de reuniões ou comícios determinados lugares públicos devidamente identificados e delimitados. **Artigo 13.º** - As autoridades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, solicitando quando necessário ou conveniente o parecer das autoridades militares ou outras entidades, poderão, por razões de segurança, impedir que se realizem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos situados a menos de 100 m das sedes dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares ou de forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos. **Artigo 14.º.** 1 - Das decisões das autoridades tomadas com violação do disposto neste diploma cabe recurso para os tribunais ordinários, a interpor no prazo de 15 dias, a contar da data da decisão impugnada. 2 - O recurso só poderá ser interposto pelos promotores. **Artigo 15.º.** 1 - As autoridades que impeçam ou tentem impedir, fora do condicionalismo legal, o livre exercício do direito de reunião incorrerão na pena do artigo 291.º do Código Penal e ficarão sujeitas a procedimento disciplinar. 2 - Os contramanifestantes que interferiram nas reuniões, comícios, manifestações ou desfiles e impedindo ou tentando impedir o livre exercício do direito de reunião incorrerão nas sanções do artigo 329.º do Código Penal. 3 - Aqueles que realizarem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles contrariamente ao disposto neste diploma incorrerão no crime da desobediência qualificada”.

e interesses constitucionalmente relevantes, sob pena de as respetivas disposições legais terem de sofrer uma “redução por inconstitucionalidade”³²³.

Relativamente ao condicionamento do aviso prévio, lembramos que da análise efetuada ao Decreto-Lei n.º 406/74 podemos verificar que o mesmo parece ir no mesmo sentido da CRP, começando por destacar:

“A todos os cidadãos é garantido o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em lugares públicos, abertos ao público e particulares, independentemente de autorizações, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e à tranquilidade públicas”
(artigo 1º, nº1)

Todavia, o mesmo documento remete de seguida (artigo 2.º), como se pode verificar, para a exigência do aviso prévio. O fato de esta exigência ser estabelecida por lei ordinária, levando a crer que se oponha ao estabelecido na Constituição, suscitou dificuldades na interpretação e compreensão da natureza e particularidades do aviso prévio. Por este motivo, a jurisprudência portuguesa foi obrigada a intervir, pronunciando-se sobre este preceito normativo, nomeadamente no que concerne à sua obrigatoriedade, e, na falta desta, sobre quem tem competência para a emissão da ordem de dispersão de uma manifestação, reunião, comício ou desfile.

Neste contexto, o 1.º Juízo de Policia de Lisboa, através da decisão de 5 de Dezembro de 1983, pronunciou-se nos seguintes termos: “A obrigação de comunicação ou aviso deve assim entender-se restrita aos casos em que se justifique a sua necessidade. E a comunicação não se justifica quando o trânsito e a ordem pública em geral não puderem ser afectados pelo reduzido número de pessoas e forma de se expressarem. Ter-se-á sempre presente que o fim é preventivo, de polícia, de segurança de pessoas e bens e não repressivo ou condicionante do exercício do direito. E mesmo que se considere formalmente obrigatório o aviso em qualquer caso de (...) manifestação terá de se entender que a norma será uma norma em branco do ponto de vista criminal fora dos casos em que não haja justificação para a interrupção. Entender que constitui crime a simples ausência de aviso nos casos expostos supra seria aberrante. Na realidade, as normas do D.L. 406/74 têm hoje de ser interpretadas em consonância com a

³²³ Cfr. MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional*. 3.ª ed.. Coimbra: Imprensa. 2003, p. 488.

Constituição de 1976 e a revisão de 1982, sob pena de inconstitucionalidade e consequente revogação tácita, na medida em que o contradigam ... Sendo o direito de (...) manifestação um direito aplicável directamente, isso significa que não depende da regulamentação, caducando a legislação anterior na medida em que restrinja o seu exercício e não podendo ser limitado por lei posterior (art.º 18º, n.º2) E o Tribunal não pode aplicar nos feitos submetidos a julgamento normas que infrinjam preceitos constitucionais (art.º 207.º)”³²⁴.

Sobre este propósito, a mesma decisão proferiu ainda que a falta de aviso prévio não gera a prática do crime de desobediência qualificada³²⁵. Continuando na sua conclusão, “III- a obrigação de comunicação deve entender-se restrita aos casos em que se justifique a sua necessidade, o que não acontece quando o trânsito e a ordem pública em geral não podem ser afetados pelo reduzido número de pessoas e forma de se expressarem”³²⁶.

Por sua vez, uma decisão do 1º Juízo do Tribunal de Polícia da Comarca de Lisboa, de 27 de Janeiro de 1987³²⁷, manifestou-se nos seguintes termos: “nem a lei ordinária podia condicionar o exercício do direito de reunião, limitando-o, devendo considerar-se caduco o Decreto-Lei nº 406/74, por anterior à Constituição, quando as suas normas fossem insusceptíveis de interpretação em consonância com a Constituição da República vigente (...) “Sendo o direito de reunião um direito aplicável directamente, isso significa que não depende de regulamentação, caducando a legislação anterior na medida em que o restrinja e não podendo ser limitado por lei posterior (artigo 18º, nº 2 da Constituição)”.

Em sentido oposto, o parecer da PGR n.º 40/89, datado de 7 de dezembro de 1989 (D.R. de 28/03/1990), concluiu: “IV – A falta de aviso prévio a que alude o art.º 2.º do D.L. n.º 406/74 torna a reunião ilegal, sendo, por isso, legítima a intervenção policial”.

Sobre a finalidade e natureza do aviso prévio, o Parecer n.º 40/89 pronunciou-se nos seguintes termos:

³²⁴ Coletânea de jurisprudência IX. Tomo 2, p. 324.

³²⁵ Coletânea de jurisprudência. 1984, 2, p. 321.

³²⁶ *Idem*.

³²⁷ Cfr. ponto 4.1. do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 40/89. [Consult. 07AGO2017]. Disponível em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/0/ef37afa4237bf3d680256890005ccc4c?>.

“o pré-aviso destina-se a possibilitar o desenvolvimento normal do acto com o mínimo de condicionamentos para os bens e interesses em eventual conflito, concedendo às autoridades tempo para o estudo e a adopção das medidas requeridas.

A reunião, o desfile, o comício, a manifestação sem aviso prévio mostram-se tendencialmente aptos a provocar perturbações na ordem e tranquilidade públicas precisamente porque as autoridades competentes, por os desconhecerem, não puderam oportunamente adoptar a atitude preventiva adequada.

A exigência de aviso prévio assume assim uma dimensão muito próxima de todas as restantes exigências destinadas a salvaguardar a ordem e a tranquilidade públicas e o livre exercício dos direitos das pessoas.

O aviso prévio apresentar-se-á como uma condição para o exercício do direito de reunião em lugar público ou aberto ao público.

A falta de aviso prévio ferirá a reunião de ilegalidade, transformando-a em acto, de *per se*, contrário à lei: a reunião, o comício, a manifestação, o desfile, sem aviso”.

Em 12 de agosto de 2008 o parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 83/2005³²⁸ pronunciou-se sobre o assunto, destacando a exigência do aviso prévio com razões de salvaguarda da ordem e tranquilidade públicas e o livre exercício dos direitos dos indivíduos, sendo uma condição essencial para a realização de reuniões e manifestações em locais públicos ou abertos ao público dado que o aviso prévio possibilita e concede às autoridades tempo para avaliar e adotar medidas necessárias para a boa prossecução deste direito, sem a interferência de terceiros e com um prejuízo mínimo para estes.

Nesse âmbito, este Parecer sublinhou ainda que a exigência do aviso prévio é justificável nos casos em que a reunião coloque em causa a proteção do Estado relativamente ao exercício desse direito, concedendo às forças de segurança a

³²⁸ “3 - A nossa Constituição proscreeva a autorização prévia de reuniões e manifestações - o que, no entanto, não obsta à exigência de comunicação prévia por parte dos respectivos promotores às autoridades (governador civil do distrito ou presidente da câmara municipal), estabelecida no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74 (32). Esta justifica-se pela necessidade de garantir a componente do direito de reunião (e de manifestação) que se prende com a protecção do Estado no exercício desse direito. Trata-se de permitir que as autoridades públicas assegurem que a reunião (ou manifestação) decorra sem perturbações significativas, o que passa por aspectos devidamente acautelados no Decreto-Lei n.º 406/74, como, v. g., o bom ordenamento do trânsito (artigo 6.º), a prevenção de contramanifestações (artigo 7.º) ou a salvaguarda da segurança quanto a entidades consideradas mais relevantes (artigo 13.º)”. Publicado no Diário da República n.º 155/2008, Série II de 2008-08-12. [Consult.07AGO2017]. Disponível em https://dre.pt/web/guest/pesquisa//search/1241605/details/maximized?sort=whenSearchable&sortOrder=DESC%2Fen&q=decreto-lei+95-C%2F1997%2Fen&print_preview=print-preview&perPage=50.

possibilidade de assegurarem que a reunião prossiga sem quaisquer impedimentos ou obstáculos:

“a exigência de aviso prévio justifica-se pela necessidade de garantir a componente do direito de reunião (e de manifestação) que se prende com a protecção do Estado no exercício desse direito. Trata-se de permitir que as autoridades públicas assegurem que a reunião (ou manifestação) decorra sem perturbações significativas, o que passa por aspectos devidamente acautelados no D.L: n.º406/74, como por exemplo, o bom ordenamento do trânsito (artigo 6º), a prevenção de contramanifestações (artigo 7º) ou a salvaguarda da segurança quanto a entidades consideradas mais relevantes (artigo 13º).”

Relativamente ao exposto, o mencionado parecer formulou ainda as seguintes conclusões:

“1.ª) Os direitos de reunião e de manifestação, consagrados no artigo 45.º da Constituição, encontram-se regulados pelo Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, diploma que, genericamente, respeita o conteúdo essencial daqueles direitos;

2.ª) É vedada pela Constituição a sujeição do exercício dos direitos de reunião e de manifestação a qualquer autorização prévia, seja de que entidade for, mas é conforme a essa proibição constitucional a exigência, estabelecida no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de uma comunicação prévia a autoridades administrativas (governadores civis e presidentes de câmaras municipais, consoante o local de aglomeração se situe ou não na capital do distrito);

3.ª) As referidas autoridades administrativas podem proibir (impedir) a realização de reuniões ou manifestações cujo fim ou objecto seja contrário «à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e à tranquilidade públicas» ou atente contra «a honra e a consideração devidas aos órgãos de soberania e às Forças Armadas», nos termos das disposições conjugadas dos artigos 1.º e 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 406/74;

4.ª) A prática de crimes no decurso de reuniões ou manifestações consubstancia a contrariedade à lei dos fins prosseguidos por tais eventos e integra a previsão do artigo 1.º, ex do artigo 3.º, n.º 2, do citado diploma;

5.ª) A aludida proibição de reunião ou manifestação contrária à lei reveste a natureza de medida de polícia, pelo que, na respectiva decisão, as autoridades administrativas

competentes devem atender a critérios de necessidade, eficácia e proporcionalidade, como decorrência do disposto no artigo 272.º, n.º 2, da Constituição;

6.ª) Em concreto, a previsão pelas autoridades administrativas da eventual prática de crime ou crimes no decurso de manifestações, como pressuposto da respectiva decisão de proibição, tem de assentar numa razoável certeza de verificação do facto típico (e não numa mera presunção), ainda em aplicação do princípio da proporcionalidade - devendo atender-se a aspectos como a maior ou menor exigência na demonstração do preenchimento do tipo legal;

7.ª) Se numa concreta manifestação que não tenha sido objecto de proibição prévia, por falta de fundamento bastante, ocorrer a efectiva prática de crimes, podem as autoridades policiais de segurança (Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana) interromper a sua realização e ordenar a respectiva dispersão, ao abrigo do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 406/74, ou seja, «quando for (...) afastada (...) da sua finalidade pela prática de actos contrários à lei ou à moral ou que perturbem grave e efectivamente a ordem e a tranquilidade públicas, o livre exercício dos direitos das pessoas ou infrinjam o disposto no n.º 2 do artigo 1.º» - desde que tal medida de polícia se afigure adequada segundo um critério de proporcionalidade”;

Deste modo podemos verificar que a jurisprudência portuguesa se tem pronunciado sobre a admissibilidade constitucional do aviso prévio, nomeadamente quando o exercício do direito de reunião e manifestação coloque em causa algum direito fundamental ou outro bem coletivo constitucionalmente protegido. Tal poderá acontecer nos casos em que os promotores da reunião ou manifestação pretendam fazer uso de meios que produzam elevada poluição sonora ou fazer a instalação de estruturas temporárias no local, ocupar as vias destinadas ao trânsito automóvel, pelo grande número provável de participantes, local ou hora, podendo assim criar graves obstáculos à circulação de pessoas na zona e causar, desta forma, riscos no tocante à manutenção da ordem pública.

5.4.2.3 A constitucionalidade do aviso prévio

O D.L. 406/74 de 29 de agosto, como já foi mencionado, trata-se de um diploma anterior à Constituição, que foi aprovado para dar cumprimento ao Programa do Movimento das Forças Armadas e que se mantém em vigor, permanecendo até aos

nossos dias como a lei básica na regulamentação do exercício do direito de manifestação em Portugal.

Por sua vez, o fato da CRP de 1976 não apresentar qualquer exigência para que os cidadãos possam exercer livremente o seu direito de manifestação, garantindo a liberdade de manifestação sem fazer referência à obrigação de aviso prévio, tem dado origem a que tenha sido questionada a constitucionalidade da exigência contida na lei ordinária ³²⁹. Esta exigência verifica-se quando da realização de reuniões e manifestações em lugares públicos ou abertos ao público, nas quais a lei ordinária determina a obrigação de avisar aquando da realização de manifestações nos locais referidos³³⁰.

De fato, nos termos do art.º 18.º, n.º 2, da Constituição, a restrição dos direitos, liberdades e garantias carecem de autorização constitucional expressa. Existem, no entanto, variadíssimos preceitos constitucionais, como é o caso do art.º 45.º, que não determinam expressamente qualquer restrição legislativa.

Segundo Vieira de Andrade³³¹:

“(…) uma das hipóteses de solução destes casos de ausência de preceitos constitucionais que autorizem a restrição legislativa pode encontrar-se no recurso interpretativo ou integrado à Declaração Universal dos Direitos do Homem, nos termos do n.º 2 do artigo 16.º. A Declaração, no seu artigo 29.º, permite genericamente que o legislador estabeleça limites aos direitos fundamentais para assegurar o reconhecimento ou o respeito dos valores aí enunciados: “direitos e liberdades de outrem”, “justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar geral numa sociedade democrática”.

Este autor acrescenta que a norma do art.º 18.º da Constituição deve ser interpretada como “proibição de uma relativização absoluta dos direitos fundamentais, ao consagrar o princípio da excepcionalidade da restrição, que só deverá ser admitida quando se trate de salvaguardar um outro valor ou interesse constitucionalmente protegido”.

³²⁹ Cfr. o art.º 2.º, do D.L. n.º 406/74, de 29 de agosto.

³³⁰ *Idem*, n.º 1 “As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público deverão avisar por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o governador civil do distrito ou o presidente da câmara municipal, conforme o local da aglomeração se situe ou não na capital do distrito”.

³³¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3.ª edição. Coimbra: Almedina, 2006, p. 300.

Contudo, com grande interesse para justificar esta questão temos o art.º 270.³³²³³³ (Restrições ao exercício de direitos) da Constituição, introduzido com a revisão constitucional de 1982³³⁴, que tornou de forma expressa a admissibilidade de restrições ao exercício do direito de manifestação. Assim, este artigo contém uma particularização ao regime das restrições aos direitos, liberdades e garantias.

Deste modo, o confronto constitucional entre o direito de reunião e de manifestação e o DL 406/74, que regulamenta estes direitos, não causa qualquer impedimento à implementação de limitações por via legal aos mesmos.

Por sua vez, a jurisprudência portuguesa também já se pronunciou sobre a constitucionalidade do artigo 2.º, n.º 1 e 2 (aviso prévio), do Decreto-Lei nº 406/74 nomeadamente no Parecer 40/89³³⁵ do Conselho Consultivo da PGR, nos seguintes termos:

“Não significa isto que o Decreto-Lei nº 406/74 seja inconstitucional como vem alegado.

“Este diploma veio regulamentar o direito de reunião que constituía um dos direitos fundamentais anunciados pelo Movimento das Forças Armadas e veio a ser considerado no artigo 45º da Constituição.

“Como resulta do seu artigo 293º, aquele Decreto-Lei foi mantido por não conter matéria que ofenda aquele direito fundamental (cfr. Parecer da Procuradoria-Geral da República de 28/4/83 – Boletim 331, págs. 244 e segs.)”. O Decreto-Lei nº 406/74 tem sido considerado em vigor noutras decisões judiciais (2, escrevendo-se, nomeadamente, no acórdão da Relação de Lisboa, 27-2-89).

“Mas, porque esse direito tem de ser inserido no contexto da sociedade em que é exercido, ele não tem natureza absoluta, mas relativa, sujeito à coexistência de

³³² Art.º 270.º, da CRP. “A lei pode estabelecer restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, na estrita medida das exigências das suas funções próprias”.

³³³ Atualmente, o art.º 270.º, da CRP tem a seguinte redação. “A lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respectivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical”.

³³⁴ Lei Constitucional n.º 1/82 de 30 de setembro.

³³⁵ Cfr. ponto 4.1. do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 40/89. [Consult. 03SET2017]. Disponível em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/0/ef37afa4237bf3d680256890005ccc4c?>.

outros direitos fundamentais dos cidadãos, aquele diploma teve a preocupação de o regular, sem que, porém, a regulação funcionasse como sua limitação.

“Foi, assim, que no nº 1 do artigo 2º dispôs que “as pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões... em lugares públicos... deverão avisar por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o Governador Civil do distrito...”.

“Em correlação com esta exigência, estabeleceu o citado Decreto-Lei, no seu artigo 15º, nº 3, que “aqueles que realizarem reuniões... contrariamente ao disposto no diploma, incorrerão no crime de desobediência qualificada”.

“Posteriormente, veio o direito de reunião a ser consagrado constitucionalmente no artigo 45º da Lei Fundamental, onde se diz que o seu exercício não carece de qualquer autorização.

“Este preceito não importou, como não importa, a caducidade ou revogação dos dispositivos legais do Decreto-Lei nº 406/74, já que é compatível com a Constituição o acto regulamentar do seu exercício (...)”.

“Está, pois, em pleno vigor o Decreto-Lei nº 406/74, sendo certo que a remissão, que no seu artigo 15º-3 se faz para o crime de desobediência qualificada, se refere agora ao artigo 388º do Código Penal de 1982”.

“... o facto de a Constituição estabelecer que o exercício dos direitos de reunião e manifestação não pode ser condicionado por autorização administrativa não pode, de modo algum, significar a inexistência de limites imanentes à própria natureza daqueles direitos, impedir que o exercício destes seja legalmente regulamentado ou inutilizar a regulamentação já existente no Decreto Lei nº 406/7.

“É nossa convicção que a regulamentação constante deste diploma não afronta o conteúdo dos direitos consagrados no artigo 45º, nem os princípios previstos no artigo 18º, nº 2, da Constituição, não padecendo, por isso, de inconstitucionalidade”.

Do nosso estudo constatamos que a doutrina e a jurisprudência em geral defendem que a obrigação de comunicação (aviso prévio) às autoridades limita a liberdade do exercício do direito de manifestação de forma não significativa³³⁶. Logo, ela tem sido justificada

³³⁶ Neste sentido, SOUSA, António francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª., 2009, referência 160, p. 91. “ cfr. a jurisprudência do *BVerfG*, relativamente ao art.º 8.º I GG (que garante a liberdade de reunião «independentemente de participação ou de autorização»). Segundo o *BVerfG*, a introdução na lei ordinária do dever de «comunicação prévia» às

pela doutrina e jurisprudência por não afetar a essência do direito de reunião e de manifestação.

A constitucionalidade desta obrigação resulta da sua fundamentação como meio indispensável para garantir a ordem, proteção e segurança pública dos cidadãos que possivelmente possam ser lesados pela realização da manifestação.

Neste âmbito, o DL 406/74, que regulamenta o exercício do direito de manifestação, encontra-se inserido na conjuntura da sociedade em que é exercido, não tem natureza absoluta, mas sim relativa, estando sujeito à convivência com outros direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Teve este a preocupação de regulamentar o direito de manifestação, sem que, no entanto, a regulamentação operasse como sua limitação. No mesmo sentido, o Acórdão da Relação de Guimarães³³⁷, no seu §2., refere “A circunstância de o artigo 45º da Constituição não prever a possibilidade de restrição legal do direito de manifestação não implica que se trate de um direito absoluto”.

Para Jorge Novais³³⁸, caso não fosse esta a interpretação sobre o art.º 45.º da CRP, seria desde logo “(...) impraticável, pela simples razão que o normal exercício desses direitos colide normalmente, de forma inevitável, com o exercício dos mesmos ou outros direitos fundamentais dos outros cidadãos”.

Como já verificámos, o fato do art.º 45.º da CRP não admitir qualquer restrição não afeta obrigatoriamente a imposição de restrições, uma vez que a imposição de autorização constitucional contida no n.º 2, do art.º 18.º, não pode ser interpretada literalmente.

Neste sentido, caso o aviso prévio seja qualificado como uma limitação ao direito de manifestação, entendido como uma imposição da Constituição em virtude de colidir com outros direitos fundamentais relevantes, como o direito à segurança (art.º 27.º, n.º 1, CRP), é constitucionalmente aceitável. Assim, o aviso prévio relativo a manifestações

autoridades apenas limita de forma não significativa (unerheblich eingeschränkt) aquela liberdade fundamental”.

³³⁷ Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, Processo 2264/06.7TAGMR.G1, de 11.11.2009. [Consult, em 15AGO2017]. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/-/44D5A022ADED60928025768E00545824>.

³³⁸ NOVAIS, Jorge Reis - *Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizados pela Constituição*. Coimbra. Coimbra Editora, 2003, p. 368.

que, pelo grande número de participantes esperados, pelo conteúdo controverso da mensagem a manifestar, pelo ambiente social, local e hora da manifestação ou por colocar em sério risco bens protegidos por direitos, liberdades e garantias, corresponde a um requisito fundamental e necessário para que as forças de segurança possam adotar medidas que diminuam os riscos de danos nos direitos, quer dos participantes, quer de terceiros.

Segundo este ponto de vista, “o aviso prévio constitui uma condição de viabilidade do direito à segurança, o que parece justificar que se considere que a Constituição o impõe aos organizadores nos limitados casos em que existam riscos sérios de se verificarem consequências negativas graves em direitos de terceiros ou dos próprios manifestantes”³³⁹. O aviso prévio constituirá, dessa forma, componente necessário para que o Estado possa cumprir as suas obrigações de proteção, conteúdo fundamental do direito à segurança.

Na opinião de Eduardo Baptista (2006), o aviso prévio somente é aceitável constitucionalmente, no exercício de reuniões ou manifestações, quando colocar em causa qualquer direito fundamental ou outro bem coletivo constitucionalmente protegido, ou seja, quando estamos perante manifestações em que os promotores pretendam e necessitem de ocupar as faixas de rodagem destinadas a veículos automóveis, ou que, pelo grande número de participantes esperados, no local e hora, possam criar sérias dificuldades à circulação de peões, criar perturbações relativamente à manutenção da ordem pública, quando se pretendam utilizar meios que causem considerável poluição sonora ou instalar estruturas temporárias no local³⁴⁰.

³³⁹ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 275.

³⁴⁰ No mesmo sentido, a sentença do Juiz do 1.º Juízo do Tribunal de Polícia de Lisboa (Agostinho Henriques Eiras) datada de 5 de Dezembro de 1983 que afirmou o seguinte: “A obrigação de comunicação deve entender-se restrita aos casos em que se justifique a sua necessidade, o que não acontece quando o trânsito e a ordem pública em geral não podem ser afectados pelo reduzido número de pessoas e forma de se expressarem” (Col. de Jur., 1984, 2, 321).

Em sentido diferente, o Tribunal da Relação de Lisboa (sentença de 27 de Fevereiro de 1985) defendeu que: “I – Existe reunião sempre que uma pluralidade de pessoas se agrupe, se congregue, organizadamente, com um fim preciso e por tempo pelo menos tendencialmente limitado, qualquer que seja o fim a prosseguir, e mesmo que a exteriorização dos seus objectivos se faça silenciosamente ou pela simples afixação de cartazes, ou pela afectivação de vigília. II – Qualquer agrupamento de pessoas que possa ser considerado como reunião, está sujeito à disciplina do Decreto-lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, o qual é regulamentar do artigo 45.º da Constituição da República e não foi revogado, expressa ou tacitamente, por esta”. (Col. de jur., 1985, 1, 201).

Nós, comungando da opinião de diversos constitucionalistas, consideramos constitucionalmente aceitável a obrigatoriedade de aviso prévio para o exercício do direito de manifestação, uma vez que a sua realização em lugares públicos ou abertos ao público interfere com o gozo de outros direitos, liberdades e garantias, nomeadamente o direito à tranquilidade pública, à livre circulação e à segurança. Estamos, por outro lado, perante uma restrição proporcional, uma vez que também protege direitos fundamentais de relevada importância, como o direito à vida e à integridade física de terceiros e dos manifestantes, resultantes das medidas de segurança de carácter preventivo exigidas pelas autoridades competentes.

5.4.2.4 Consequências da não existência do aviso prévio

Cabe agora abordar a questão relacionada com as consequências pela não efetivação do aviso prévio, sempre que a sua obrigatoriedade esteja de acordo com a Constituição, em virtude da sua grande relevância prática. As consequências da falta de aviso prévio, relativamente ao poder do exercício do direito de manifestação, têm-se verificado sobretudo quanto à forma como as autoridades têm interpretado esta questão.

O artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-lei 406/74 de 29 de Agosto, estabelece que:

“As autoridades só poderão interromper a realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles realizados em lugares públicos ou abertos ao público quando forem afastados da sua finalidade pela prática de actos contrários à lei ou à moral ou que perturbem grave e efectivamente a ordem e a tranquilidade públicas, o livre exercício dos direitos das pessoas ou infringam o disposto no n.º 2 do artigo 1º”.

Neste contexto, e seguindo este preceito, constata-se que se encontra realçado na expressão “As autoridades só poderão interromper”, demonstrando que os motivos que menciona são taxativos e não exemplificativos, sendo que entre esses motivos não se encontra mencionado a simples ausência de aviso prévio.

Tendo em consideração o quadro legal relativamente a este assunto, depreende-se que resulta da Constituição que a falta de efetivação de aviso prévio ou incumprimento do prazo para a sua apresentação não é motivo suficiente para que as autoridades procedam à interrupção de uma manifestação ou reunião, podendo, contudo, ser tido em conta, simultaneamente com outros fundamentos, como motivo para a sua interrupção.

Desse modo, deduz-se do artigo 45.º, n.º 1 da CRP que o legislador não pretendeu vincular o direito ao exercício de manifestação a uma autorização, uma vez que esta não estabelece “sem necessidade de autorização”, mas sim “sem necessidade de qualquer autorização”. Assim, este “qualquer” tem como objetivo reforçar o carácter abrangente desta proibição.

A efetivação do aviso prévio não é requisito de legitimidade para o gozo do direito de exercício de manifestação, podendo, no entanto, sê-lo para a sua organização. A falta do mesmo apenas pode acarretar consequências para os promotores das mesmas, nos termos do art.º 15, n.º 3, do Decreto-lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, que estabelece “Aqueles que realizarem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles contrariamente ao disposto neste diploma incorrerão no crime de desobediência qualificada”, e somente estes.

Do mesmo modo a efetivação do aviso prévio só pode ser realizada no prazo certo pelos promotores da reunião ou manifestação, assim sendo, a obrigatoriedade de o efetuar não pode incidir sobre outras pessoas além dos promotores. Assim, seria inadmissível que um incumprimento desta obrigação por parte dos promotores lesasse o gozo do exercício do direito de manifestação a todos os participantes, por legitimar diretamente a interrupção da mesma por parte das autoridades.

Segundo Eduardo Batista (2006, p. 286):

“(…) seria inaceitável condicionar o gozo de um direito, liberdade ou garantia a um acto que, em diversos casos, constitui uma simples formalidade, sem ter em conta se, no caso em concreto, a sua falta provocou e vai continuar a provocar lesões em direitos de terceiros ou bens colectivos. A interrupção surgiria aqui como uma sanção cega, normalmente desnecessária e desproporcionada, da falta de cumprimento de um dever por parte dos organizadores que implicaria uma ablação deste direito em relação a todos os participantes em violação ao princípio do excesso (analogia com o artigo 18.º, n.º 2, CRP, visto tratar-se de uma ablação e não de uma restrição”.

No mesmo sentido, João P. Miranda de Sousa³⁴¹, ao referir que uma manifestação que decorre sem que tenha sido efetuado o aviso prévio não confere por si só às autoridades

³⁴¹ SOUSA, João Paulo Miranda de - “*Direito de Manifestação*”. In Boletim do Ministério da Justiça, n.º 375. 1998, pp. 17.18.

policiais competência para emanarem uma ordem de dispersão. O mesmo autor conclui que a manifestação deve realizar-se sem impedimentos, punindo-se posteriormente, se for o caso, os seus organizadores pela prática do crime de desobediência.

Nesse seguimento, Gomes Canotilho e Vital Moreira também se pronunciaram da seguinte forma:

“Uma das formas mais comuns de exercício de direito de manifestação (n.º 2) é a chamada manifestação espontânea, feita em reação imediata a qualquer evento, sem qualquer convocação ou preparação (e portanto sem qualquer aviso prévio). Na medida em que se trate de demonstração pacífica e sem armas, beneficia da protecção constitucional do direito de manifestação, sendo discutíveis apenas as consequências jurídicas relativas à falta do pré-aviso. A qualificação desta como violação da lei e perturbação da ordem no sentido clássico da legislação policial não se coaduna com o regime constitucional, onde expressamente se afirma a desnecessidade de autorização, pelo que a comunicação prévia não pode ser elemento constitutivo do direito de manifestação. Acresce que é manifestamente excessivo falar de ilicitude de manifestações espontâneas e de manifestações relâmpago de pouca duração, quando outros direitos ou bens constitucionais não são afetados.”³⁴²

Sérvulo Correia³⁴³ acrescenta que “(...) o aviso prévio não constitui requisito de ilicitude da realização da manifestação, nem a sua falta pressuposto habilitante automático da respetiva interrupção.”

De referir que o art.º 15.º, n.º 3, do DL 406/74 pune com o crime de desobediência qualificada os promotores de uma manifestação para a qual não se tenha procedido à comunicação do aviso prévio.

A jurisprudência portuguesa, até à presente data, ainda não é categórica no que diz respeito a esta questão, uma vez que os tribunais superiores ainda não se manifestaram sobre o assunto. Todavia, o 2.º Juízo do Tribunal de Polícia de Lisboa, através de sentença datada de 21 de Outubro de 1998, pronunciou-se no sentido de que a falta de aviso prévio não constituía fundamento de interrupção: “(...) não se pode entender que o aviso previsto no artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 406/74 seja um requisito para

³⁴² Constituição da República Portuguesa – Anotada. P. 262.

³⁴³ CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção Restrições*. Coimbra: Almedina. 2006, p. 70.

atribuição do direito de reunião, isto é, que, sempre que o mesmo não tivesse sido pedido, tal constituiria, sem mais, uma reunião ilegal”³⁴⁴. Em sentido contrário, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, no parecer n.º 40/89, de 29 de dezembro, pronunciou-se no sentido de que “A falta de aviso prévio a que alude o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74 torna a reunião ilegal, sendo por isso legítima a intervenção policial. (...) A autoridade policial, ao decidir intervir perante uma reunião ilegal, deve ponderar os interesses em jogo, tendo em conta critérios de necessidade, eficácia e proporcionalidade”.

Porém, quando se refere à “legítima intervenção policial”, tal não significa que as forças de segurança possam interromper uma manifestação de forma automática, uma vez que a referência aos critérios de necessidade e proporcionalidade expressos no referido parecer afastam qualquer intervenção dessa natureza. Assim, qualquer intervenção das forças de segurança deverá cingir-se a outras medidas de natureza preventiva, nomeadamente à identificação dos promotores da manifestação.

Em suma, considerando o quadro legal em que se poderá proceder à interrupção das manifestações, não nos parece que a simples falta de aviso prévio, ou o incumprimento do prazo para a sua apresentação, seja motivo aceitável, por si só, para que se possa proceder à interrupção de uma manifestação, em virtude de se tratar de um mero formalismo administrativo (uma vez que o direito já existe). O aviso prévio não é um requisito de licitude do gozo do direito da liberdade de manifestação.

Em nossa opinião, proceder à interrupção automática de uma manifestação por falta de aviso prévio equivale obrigatoriamente a uma pena desnecessária e desproporcional sobre todos os participantes, sendo que este ato constitui uma violação do princípio da proibição do excesso, nos termos do art.º 18.º, n.º 2 da CRP.

5.4.2.5 Aviso Prévio e o Direito Comparado

O DL n.º 406/74, ao exigir a comunicação do aviso prévio e ao permitir a interdição e a dispersão de reuniões e manifestações, nomeadamente nos casos em que se protegem valores como a ordem e a tranquilidade públicas, articula-se harmoniosamente com as

³⁴⁴ Cfr. sentença aparentemente não publicada, citada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 132/90, em Diário da República, II Série, n.º 204, de 4 de setembro de 1990, pp 9826-9827, na p. 9827 – *cit.* in Eduardo Baptista, 2006, p. 287, referência bibliográfica 617.

preocupações que são igualmente dominantes nas sociedades de vivência e cultura gregária da maioria dos países da União Europeia.

Neste sentido, a Constituição da República Italiana adverte para a exigência de um pré-aviso, consagrando no seu artigo 17.º que “(...) Das reuniões em lugar público deve ser dado prévio conhecimento às autoridades, que podem impedi-las somente por comprovados motivos de segurança ou de incolumidade pública”³⁴⁵.

Por sua vez, em França a liberdade do exercício de manifestação é encarada de forma distinta do direito de reunião em sentido restrito. O aviso prévio é uma condição que determina o exercício legal do direito em questão e, por isso mesmo, é exigida “une déclaration préalable”, como sugere o artigo 3.º do *Décret* de 23 de Outubro de 1935, nos seguintes termos:

“Si l’autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projeté est de nature à troubler l’ordre public elle l’interdit par un arrêté qu’elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu. Le maire transmet, dans les vingt-quatre heures, la déclaration au préfet. Il y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d’interdiction.”

No mesmo sentido, a Constituição espanhola estabelece no seu artigo 21.º que:

“1. É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício desse direito não necessitará de autorização prévia.

2 No caso de reuniões em locais de trânsito público e de manifestações será dada comunicação prévia à autoridade, que pode proibi-las apenas quando existam razões fundadas de perturbação da ordem pública com perigo para pessoas ou bens”³⁴⁶.

Seguindo a mesma intenção, a Lei Orgânica 9/1983 de 15 de julho³⁴⁷, que regulamenta o Direito de Reunião e de manifestação em Espanha estabelece no artigo 3.º, do capítulo II, que nenhuma reunião está submetida ao regime de autorização prévia, determinado no n.º 2, do referido capítulo que as autoridades governamentais tem o dever de as proteger contra quem procura impedir, interromper ou prejudicar o seu legítimo exercício.

³⁴⁵ [Consult. 28AGO2017] Disponível em <http://www.casacultureivrea.it/costituzione/portoghese.pdf>.

³⁴⁶ [Consult. 28AGO2017]. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b3a153ec4be947cb>.

³⁴⁷ [Consult. 28AGO2017]. Disponível em http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo9-1983.html.

Por sua vez, o artigo 8.º, do capítulo IV, da referida lei estabelece que as reuniões e manifestações realizadas em locais de trânsito público estão sujeitas à comunicação por escrito, à autoridade governamental correspondente, pelos organizadores ou promotores dos mesmos, com 10 dias de antecedência e máximo de 30, salvo quando houver razões extraordinárias e graves que justifiquem a urgência poderá ser feita com o mínimo de 24 horas de antecedência. No caso de se tratar de pessoas coletivas, a comunicação deve ser feita pelo seu representante legal. Em qualquer caso, na comunicação escrita deve constar: a identificação do organizador; local, data, hora e duração prevista do evento; objeto; itinerário quando se preveja a circulação por vias públicas; medidas de segurança previstas ou solicitadas pelos organizadores (art.º 9.º, da Lei Orgânica 9/1983).

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, no seu artigo 8.º (Liberdade de reunião), consagra que:

“(1) Todos os alemães têm o direito de se reunirem pacificamente e sem armas, sem notificação ou autorização prévia.

(2) Para as reuniões ao ar livre, este direito pode ser restringido por lei ou em virtude de lei”³⁴⁸.

Por sua vez, a lei federal sobre as reuniões e manifestações da Alemanha (*Versammlungsgesetz*), de 1978, que regulamenta o art.º 8.º da Lei Fundamental, dispõe, no seu parágrafo 1, que todos têm o direito de organizar reuniões e passeatas, bem como lhes legitima a participação nas mesmas. Este texto legal divide as reuniões e manifestações entre as realizadas em lugares fechados e as públicas, realizadas em lugares abertos ao público. No seu Título III regulamenta e disciplina as condições das reuniões e manifestações que são realizadas em lugares abertos ao público, nos seguintes termos:

“1 – Quem tiver a intenção de organizar uma reunião pública ao ar livre ou uma passeata deve, no máximo com 48h de antecedência em relação à sua publicação, anunciá-lo à autoridade competente, sob a indicação do objeto da reunião ou da passeata.

2- No anúncio deve ser indicado que a pessoa é responsável pela reunião ou passeata.”

³⁴⁸ [Consult. 28AGO2017]. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>.

Na Áustria foi decretada uma lei em 1953 que regulava o exercício das reuniões, exigindo igualmente “a declaração prévia - artigo 2º - estabelecendo no artigo 6º: “As autoridades devem interditar as reuniões cujo objeto seja contrário à lei penal ou que ponham em perigo a segurança ou o bem estar público”³⁴⁹.

Em suma, a exigência do aviso prévio como requisito fundamental para a realização do exercício do direito da liberdade de manifestação é reconhecido constitucionalmente na grande maioria dos países europeus, nomeadamente nos países com vivência e cultura próximas da nossa.

5.4.3 Restrições de certos grupos de pessoas ao exercício do direito fundamental de manifestação

Existem restrições particulares ou estatutárias que se aplicam a determinados grupos de cidadãos, nomeadamente os militares da GNR e das Forças Armadas, quando no exercício efetivo de serviço, bem como aos agentes das forças e serviços de segurança, conforme estipula o art.º 270.º da CRP. Neste sentido ficam afastados desta norma os militares e agentes das forças e serviços de segurança reformados, na reserva ou pré-aposentação, fora da efetividade de serviço, ou os que, pese embora se encontrem na situação de ativos, não se encontrem na situação de efetividade de serviço, por se encontrarem em situação de licença especial ou licença de longa duração.

5.4.3.1 Restrições estatutárias ao exercício do direito de manifestação aos elementos da Polícia de Segurança Pública

Os elementos da Polícia de Segurança Pública, com funções policiais, encontram-se atualmente submetidos a um regime idêntico aos trabalhadores em funções públicas³⁵⁰. Contudo, a Lei n.º 14/2002 de 19 de Fevereiro, que regula a liberdade sindical na PSP, determina, no seu art.º 2.º, certas restrições respeitantes ao modo como certos direitos podem ser exercidos, e no seu art.º 3.º determina diversas restrições à liberdade do exercício do direito de manifestação, nomeadamente:

“ a) Fazer declarações que afectem a subordinação da polícia à legalidade democrática, bem como a sua isenção política e partidária;

³⁴⁹ Texto recolhido no Parecer Consultivo da Procuradoria-Geral da República, N.º 40/89. Ponto 4.5.

³⁵⁰ Cf. n.º 2, do art.º 5 do Decreto-Lei n.º 243/2015 de 19 de outubro (aprova o Estatuto da PSP).

b) Fazer declarações sobre matérias de que tomem conhecimento no exercício das suas funções e constituam segredo de Estado ou de justiça ou respeitem a matérias relativas ao dispositivo ou actividade operacional da polícia classificadas de reservado nos termos legais;

c) Convocar reuniões ou manifestações de carácter político ou partidário ou nelas participar, excepto, neste caso, se trajar civilmente, e, tratando-se de acto público, não integrar a mesa, usar da palavra ou exhibir qualquer tipo de mensagem;

d) Exercer o direito à greve.”.

Por conseguinte, aos elementos da PSP com funções policiais está vedada a autorização para promover manifestações de carácter político ou partidário ou nelas participar, exceto, neste caso, se trajar civilmente, e, tratando-se de ato público, não integrar a mesa, usar da palavra ou exhibir qualquer tipo de mensagem³⁵¹. Contudo, os mesmos estão autorizados a participar em manifestações de natureza sindical.

Segundo Sérulo Correia (2006)³⁵², ainda que a lei sindical permita o uso de uniforme por parte dos elementos da PSP, o seu uso, como não incorpora o âmbito da proteção do exercício do direito de manifestação (em virtude de não se figurar necessário ou idóneo à revelação ou projeção da mensagem por parte dos manifestantes), pode ser proibido por lei ou regulamento de execução. Neste sentido julgamos ajustada a esse fim a norma estipulada pelo Regulamento de Fardamento do Pessoal com Funções Policiais da PSP³⁵³, que determina que os elementos da PSP com funções policiais estão proibidos do uso de fardamento quando participem em manifestações públicas ou outros eventos que não constituam atos de serviço.

De referir que é compreensível que os agentes que participem nas referidas manifestações têm por obrigação apresentar-se desarmados, conforme o estipulado no art.º 45, n.º 1, da CRP, uma vez que uma manifestação armada constitui, não apenas um ilícito disciplinar, podendo originar responsabilidade penal.

³⁵¹ Cfr. a alínea c) do art.º 3.º da Lei n.º 14/2002, de 19 de Fevereiro.

³⁵² CORREIA, Sérulo - *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 94.

³⁵³ Portaria n.º 634/2010, de 09 de Agosto.

5.4.3.2 Restrições estatutárias ao exercício do direito de manifestação aos militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana

Por sua vez, os militares das Forças Armadas e da GNR, quando em efetividade de serviço, trajando civilmente e não ostentando qualquer símbolo nacional ou das Forças Armadas, podem promover ou participar em manifestações legalmente convocadas sem natureza sindical ou político-partidária³⁵⁴. Daqui constatamos que aos militares das Forças Armadas e da GNR não lhes é permitido:

Promover ou participar em manifestações, independentemente da sua natureza, fardados ou ostentando símbolos nacionais ou das Forças Armadas;

Promover ou participar de forma ativa, nomeadamente usando da palavra em manifestações de natureza político-partidária ou sindical, estando, contudo, autorizados a assistir às mesmas, desde que não façam uso da palavra, nem pratiquem qualquer função relacionada com a sua promoção, organização, preparação ou execução nas deliberações tomadas;

O exercício do direito de manifestação no interior das unidades e estabelecimentos militares, de modo que possa afetar o normal serviço prestado pelos mesmos.

Por conseguinte, relativamente às restrições impostas aos militares da GNR, devemos ter em consideração o estipulado no art.º 6.º da Lei n.º 39/2004 de 18 de Agosto, que regula o direito de associativismo na GNR, uma vez que, pressupondo que a lei geral (Lei da Defesa Nacional) não procedeu à revogação da Lei especial, podemos verificar que esta Lei de associativismo consagra um regime especial do exercício do direito de manifestação mais liberal que o regime estipulado na Lei da Defesa Nacional, embora algo confuso. Assim, seguindo o preceito legal previsto na alínea c), do art.º 6, da Lei n.º 39/2004 de 18 de Agosto, podemos concluir que aos militares da GNR lhes é permitido participar em manifestações de carácter político-partidário ou sindical, desde que trajando à civil³⁵⁵. Por sua vez, a alínea d) do mesmo preceito legal determina que os militares da GNR estão proibidos de estar filiados em associações sindicais ou de

³⁵⁴ Cfr. o n.º 1 e 2 do art.º 29.º da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho que aprovou a Lei da Defesa Nacional.

³⁵⁵ Estipula o art.º 6 da Lei n.º 39/2004 de 18 de Agosto, que: “O exercício dos direitos consagrados no artigo anterior está sujeito às restrições previstas na presente lei, não podendo os militares da GNR: [...] c) Convocar reuniões ou manifestações públicas de carácter político, partidário ou sindical ou nelas participar, excepto, neste caso, se trajarem civilmente e, tratando-se de acto público, não integrarem a mesa, usarem da palavra ou exibirem qualquer tipo de mensagem; d) Estar filiados em associações sindicais ou participar em reuniões de natureza sindical; [...]”.

participar em manifestações de natureza sindical, o que, em nossa opinião, nos parece ser contraditório. Somos, contudo, da opinião de que deve entender-se por natureza sindical as manifestações promovidas e organizadas por sindicatos para a realização de fins internos, nomeadamente quando organizadas para a eleição dos respetivos órgãos. Neste sentido defendemos que a referida restrição não proíbe a simples assistência, como convidados, dos militares da GNR, sobretudo dos militares titulares de órgãos de uma associação da GNR³⁵⁶.

Cumpre-nos agora questionar se o regime mais liberal que regula o associativismo na GNR será aplicado da mesma maneira aos atos praticados pelos elementos militarizados da GNR, à margem das associações socioprofissionais, ou se estes ficam submetidos ao regime da Lei da Defesa Nacional. Esta última solução, cujo apoio parece ser sustentado no art.º 7.º³⁵⁷, dá origem a um regime de desigualdade no seio desta Força entre os atos praticados por militares no âmbito das ações promovidas pelas associações e os não abrangidos pelo mesmo sistema. Assim, comungando da opinião de Eduardo Correia Batista (2006, p. 333), “julga-se que a melhor solução será entender que os agentes militarizados da Guarda Nacional Republicana, para efeitos de acções sindicais, deixaram de estar sujeitos ao regime de restrições da Lei da Defesa Nacional, tendo as referidas remissões para este sido derogadas, e se encontraram regulados pelo regime mais liberal previsto na Lei n.º 39/2004.”.

A doutrina aborda preferencialmente o poder administrativo como “o sistema de órgãos do Estado e de entidades públicas menores que se caracterizam pela faculdade de, com base na lei e sob o controlo dos órgãos competentes, estabelecer normas jurídicas e tomar decisões em termos obrigatórios”³⁵⁸.

5.5 Limites à liberdade no exercício do direito de manifestação

Quando nos referimos aos limites à liberdade no exercício do direito de manifestação reportamo-nos às restrições ao exercício deste, inseridas através de lei ordinária ou de jurisprudência, na decisão de um caso concreto, pelo poder judicial, com o fim de

³⁵⁶ No mesmo sentido, Batista, Eduardo Correia – ob. cit., p. 332.

³⁵⁷ “O disposto na presente lei aplica-se de imediato aos processos disciplinares em curso, na parte em que tenham por objecto actos praticados em representação de associações já constituídas”.

³⁵⁸ AMARAL, Diogo Freitas - *Curso de Direito Administrativo*. Volume II, 2.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2011, p. 23.

solucionar situações de colisão entre um direito e outro direito, ou entre um direito e um interesse constitucionalmente protegido.

5.5.1 Reserva de Lei relativamente ao exercício do direito de manifestação

O Decreto-lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, consagra algumas restrições ao exercício do direito de manifestação apenas quando realizado em locais públicos ou abertos ao público (reuniões públicas), nomeadamente no seu art.º 3.º, n.º 2, quando determina que “(...) Os cortejos e desfiles só poderão ter lugar aos domingos e feriados, aos sábados, depois das 12 horas, e, nos restantes dias, depois das 19 horas e 30 minutos”. Todavia, as leis orientadoras das forças de segurança (particularmente a PSP e a GNR), as leis de contraordenação (ou de polícia administrativa), as leis que regulam a circulação em caminhos e estradas e o direito estradal, também estabelecem outras restrições.

Perante este enquadramento devemos considerar que o exercício do direito de manifestação corresponde a uma das maneiras legítimas da utilização comum da via pública, não se tratando de um direito inferior ou menos legítimo que a circulação rodoviária.

O Decreto-lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, que regula o exercício do direito de reunião e de manifestação, corresponde, na hierarquia legislativa, a uma lei especial relativamente à legislação policial, contraordenacional geral e ao código da estrada. Por conseguinte, quando da sua aplicação, esta encontra-se numa posição de prioridade relativamente a estas leis através do princípio da prevalência de Lei (princípio segundo o qual a lei especial prevalece e bloqueia a aplicação da lei geral).

Contudo, a lei que regula o exercício do direito de manifestação, na qualidade de especial, somente se aplica até onde ela alcança. Neste sentido, as autoridades competentes e as forças de segurança, quando da ausência de regulação expressa da lei que regula o direito de manifestação, devem sustentar-se nas suas medidas de polícia e nas suas leis policiais gerais, nomeadamente nas suas leis orgânicas, especialmente da PSP e da GNR, referente ao que estabelecem sobre a matéria relacionada com a atuação policial. Neste enquadramento podemos mencionar como exemplo as medidas de polícia, cuja utilização pode, eventualmente, ser fundamental contra um aglomerado de manifestantes que se estão a dirigir para o local da reunião e que a lei do exercício do

direito de manifestação não prevê (as medidas preparatórias). Por outro lado, deve sempre ser aplicado o princípio da precedência das “medidas menos ablativas”, que não se encontra previsto na lei do exercício do direito de manifestação, mas que faz parte das regras de atuação policial em geral.

Deste modo, as forças de segurança devem, no decorrer da sua atuação relacionada com as manifestações realizadas em lugares públicos ou abertos ao público (públicas), dar preferência a uma ingerência menos ablativa, quando esta se mostre igualmente adequada a atingir o fim legal em vista.

5.5.2 Proibição de participação por certas pessoas

Como já foi referido, existem restrições particulares ou estatutárias que se aplicam a determinados grupos de cidadãos, nomeadamente aos militares da GNR e das Forças Armadas, quando no exercício efetivo de serviço, bem como aos agentes das forças e serviços de segurança, conforme estipula o art.º 270.º, da CRP. Neste sentido é importante questionar este assunto no âmbito do direito do exercício de manifestação, a fim de saber em que medida este direito pode ser rejeitado aos militares e aos agentes policiais, uma vez que a legislação militar e das forças policiais não permite que os militares e os elementos daquelas forças se manifestem fardados, ou participem fardados, em manifestações de carácter político em lugares públicos ou abertos ao público, e em lugares fechados ao público em geral.

Neste contexto assistimos a uma limitação à liberdade no exercício do direito de manifestação.

5.5.3 Direito Constitucional coludente

Uma questão igualmente importante e limitadora da liberdade do exercício do direito de manifestação prende-se com a colisão do direito de reunião e de manifestação com outros direitos, liberdades e garantias, coisa que, na prática, acontece com alguma frequência.

No decurso do direito à liberdade do exercício de manifestação, não raras são as situações de colisão entre um direito e outro direito ou entre um direito e um interesse

constitucionalmente protegido. Assim, por exemplo, se as forças de segurança tomarem conhecimento de que existem indícios da probabilidade de explosão de uma bomba no decorrer de uma reunião ou manifestação em espaço público, aberto ao público ou fechado, poderão dissolver imediatamente a reunião ou manifestação. Neste contexto estamos perante uma situação de perigo direto para a vida e para a saúde dos participantes. Assim, a prevenção quanto aos bens protegidos, a vida e saúde dos participantes, colide com a garantia do direito de reunião ou manifestação.

5.6 Proibição e interrupção de manifestação

Nem a lei sobre o direito de reunião e manifestação, nem o Código Penal (art.º 304.º) determinam quais são as autoridades com competência para ordenar a proibição de realização de uma manifestação. Assim, por se tratar de uma questão de grande importância, passamos, neste ponto, a tratar dos parâmetros que podem ser levados a cabo pelas autoridades administrativas com funções policiais³⁵⁹, a proibir na totalidade, ou parcialmente, uma manifestação, e a autoridade policial territorialmente competente³⁶⁰ a estabelecer certas restrições à forma como a manifestação se vai realizar ou, no limite, à interrupção da mesma, uma vez que as autoridades competentes quando procedem à proibição e à dissolução de uma manifestação estão a praticar dois atos preventivos completamente diferentes.

5.6.1 Proibição total do exercício da liberdade de manifestação

As autoridades competentes procedem à proibição de uma manifestação, quando estamos perante uma decisão de interdição total ou parcial da mesma. Esta proibição ocorre em data anterior à realização da manifestação. O ato de proibir uma manifestação consiste na imposição aos promotores da mesma pelas autoridades competentes do cancelamento total da manifestação. Esta proibição pese embora também afete os participantes na manifestação, em virtude de ficarem impedidos de exercer o seu direito de participação na manifestação, a sua comunicação apenas é obrigatória aos promotores do evento.

³⁵⁹ Presidente da Câmara ou o/a Ministro/a da Administração Interna

³⁶⁰ Comandantes da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana.

A proibição antecipada de uma manifestação apresenta alguns receios, em virtude do n.º 2, do art.º 3.º, do DL 406/74³⁶¹, apenas legitimar o seu exercício por força do fim por si visado ou pelo conteúdo da mensagem a transmitir no decurso da manifestação (tendo em consideração o que se encontra indicado na comunicação prévia), o local e a hora destinados à sua realização e a forte probabilidade de alterações na ordem e tranquilidade pública. Pelo que, se torna necessário analisar a questão dos pressupostos que fundamentem o poder para determinar a proibição do evento manifestação.

Segundo Eduardo Correia Batista, existe fundamento para determinar a sua proibição, quando o fim da manifestação for contrário ao Direito Penal, uma vez, que o “Direito Penal é composto de normas (predominantemente de Ordem Pública) que podem, em diversos casos, constituir fundamento legítimo para proibir uma reunião”³⁶². Porém, este fundamento não deve ser aplicado de forma automática, devendo apenas ser aplicado segundo uma análise e ponderação do caso concreto, uma vez, que se o crime em causa for de pouca gravidade (por exemplo um dano de valor insignificante), face à importância da manifestação, pode justificar a realização da mesma. Contudo, será de aceitar que seja legítimo a proibição de uma manifestação, quando a comunicação prévia “constitua em si um crime público, avise da realização da realização de uma reunião que constitua em si um crime, enquanto acto preparatório que seja penalmente sancionado em termos conformes com a Constituição”³⁶³, ou quando seja admitida e revelada a intenção da prática de crimes públicos graves³⁶⁴ por parte dos manifestantes, no decorrer da mesma, envolvendo o recurso à prática de atos de violência. Assim, apenas se apresenta legítimo para as Autoridades competentes proibir uma manifestação por força do fim por si visado, nos casos mais graves.

³⁶¹ O DL 406/74 de 29 de agosto, no seu artigo 3.º, n.º 2 prevê que as autoridades podem proibir uma manifestação quando o decurso da manifestação não seja pacífico e a os seus fins sejam:

- a) atos contrários à lei, à moral;
- b) atos contrários aos direitos das pessoas singulares ou coletivas;
- c) atos contrários à ordem e à tranquilidade públicas.

³⁶² BAPTISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 208.

³⁶³ *Idem*, p. 209.

³⁶⁴ Quando o conteúdo do aviso prévio revele de forma clara e evidente que a sua exposição pública consistirá num crime grave, nomeadamente os crimes de Incitamento à guerra civil ou à alteração violenta do Estado de Direito, art.º 326.º, do CP e Incitamento à desobediência coletiva, art.º 330.º do CP.

Tem-se questionado se os crimes particulares e semipúblicos que não sejam violentos integram o conceito de “crime grave” para efeito de fundamentação da aplicação da proibição preventiva de uma manifestação. Ora, o fato destes crimes dependerem de queixa ou acusação particular por parte do ofendido transferem para este a liberdade de exercer ou não o procedimento criminal³⁶⁵. Porém, quando estão em causa crimes semipúblicos e particulares, a questão que se coloca, não se prende com o fato de iniciar procedimento criminal, mas sim, de evitar que os crimes sejam praticados, uma vez que na grande maioria dos casos, estamos perante crimes que violam direitos, liberdades e garantias, exigindo-se nestas situações a obrigação e intervenção da proteção do Estado, nos termos do art.º 9.º³⁶⁶, al. b), 27.º, n.º 1³⁶⁷ e 272.º, n.º 1³⁶⁸, todos da CRP. Todavia, na opinião de Eduardo Correia Batista, existe a possibilidade de alegar que o fato destes crimes exigirem acusação particular ou queixa/participação, quando não sejam praticados com violência (visto que a repressão de violência é sempre de Ordem pública), justifica a não intervenção por parte do Estado a título preventivo na limitação do exercício de um direito, liberdade e garantia que não pode ser sujeito a uma autorização³⁶⁹.

Por conseguinte, quando conste na comunicação prévia um crime semipúblico ou particulares qualquer ofendido (por exemplo, no caso das injúrias e difamações) pode pedir a intervenção do Estado, mas por outro lado também lhe assiste o direito de pedir ao Estado que não intervenha. Por se tratar de crimes de expressão de gravidade limitada, não nos parece que o fato de incorporarem a comunicação prévia seja motivo

³⁶⁵ A título de exemplo, podemos indicar a situação em que a própria comunicação prévia da manifestação faz constar considerações difamatórias ou injuriosas contra um membro do Governo, pese embora preencham o tipo legal de crime, parece que, mesmo assim, não será de proibir a manifestação, por assistir a obrigatoriedade do mesmo exercer o direito de queixa. Por outro lado, pode ser invocado o n.º 2, do art.º 1.º, do DL 406/74, mas este deve ser considerado inconstitucional, por criar um sistema de tutela desigualitária injustificada (Eduardo Correia Batista. (2006). **Os Direitos de Reunião e Manifestação no Direito Português**. Coimbra: Almedina, p. 341, ref. 728. Caso excecional, a prática de crimes contra a honra do Presidente República, qualificado como crime público, conforme art.º 328.º, do CP.

³⁶⁶ Artigo 9.º - Tarefas fundamentais do Estado al. b) “Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático”.

³⁶⁷ Artigo 27.º, n.º 1 “Todos têm direito à liberdade e à segurança”.

³⁶⁸ Artigo 272.º, n.º 1 “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

³⁶⁹ Eduardo Correia Batista - *Os Direitos de Reunião e Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 341.

justificativo para proibir preventivamente uma manifestação, em virtude de poderem ser ignorados pelo lesado, tornando a intervenção do Estado desnecessária.

Por outro lado, a Constituição proíbe a aplicação de ablações relativamente a alguns direitos, liberdades e garantias³⁷⁰, por parte da Administração, e quando as admite apenas o permite de forma provisória ou em casos muito limitados ou excepcionais, em virtude de se tratar de direitos fundamentais, de elevada importância e ser irremediável e incorrigível quando da sua violação. Deste modo, só se apresenta legítimo a aplicação de uma ablação preventiva no direito de manifestação em situações extraordinárias.

Em nossa opinião, julgamos ser aceitável que a autoridade administrativa possa proibir preventivamente o exercício de uma manifestação quando existam razões sérias que o seu fim vise a prática de crimes violentos por parte dos manifestantes, nomeadamente quando seja explícito da leitura da comunicação prévia ou quando sejam praticados atos que demonstrem de forma clara e evidente a intenção violenta ou criminosa por parte dos manifestantes, no decorrer da mesma.

Relativamente à proibição do exercício de uma manifestação, tendo em conta o conteúdo da mensagem a transmitir no decurso da mesma, em nossa opinião afigura-se de difícil materialização. No entanto, admite-se, que excepcionalmente o exercício de algumas manifestações possa ser proibido por força do conteúdo criminoso das mensagens a exteriorizar, quando estejam em causa crimes públicos graves (por exemplo, o artigo 328.º, do CP) ou, como refere Eduardo Correia Batista³⁷¹, quando resulte manifestamente que a divulgação pública do conteúdo do aviso prévio constitua um crime grave³⁷².

Sobre a proibição do local pretendido pelos promotores para realizarem a manifestação pode legitimar uma decisão de proibição do exercício da mesma. Podemos referir como exemplo, os locais privados quando não exista autorização dos seus proprietários para a

³⁷⁰ Cfr. o direito à liberdade e segurança, art.º 27.º, n.º 2 e 3 da CRP; prisão preventiva, art.º 28.º CRP; Liberdade de expressão e informação, art.º 37.º, n.º 3, da CRP, etc.

³⁷¹ Eduardo Correia Batista - *Os Direitos de Reunião e Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 340.

³⁷² Como por exemplo o Incitamento à guerra civil ou à alteração violenta do Estado de direito (art.º 326.º do CP) ou, o Incitamento à violência Coletiva (art.º 330.º, do CP).

realização da mesma ou a utilização de vias que se encontram encerradas à circulação de peões, nomeadamente as pontes³⁷³, autoestrada ou vias paralelas³⁷⁴. Nestas situações, estamos perante um limite imposto pela necessidade de manter a segurança da deslocação dos manifestantes que, de outra forma não estaria assegurada caso a sua deslocação se fizesse numa autoestrada, mesmo que se efetuasse apenas numa das faixas de rodagem ou sentidos, por se tratar de locais de circulação de grandes velocidades, constituindo um risco grave a vida e a integridade física dos manifestantes. No mesmo sentido, a deslocação pedonal dos manifestantes nas pontes, nomeadamente na Ponte 25 de Abril, com o risco de queda dos mesmos. Assim, por se tratar de um limite imposto por razões de segurança e não de uma restrição ao exercício do direito de manifestação, a autorização administrativa, enquanto decisão de proibição, não se encontra obrigada, nos termos do n.º 2, do art.º 18.º, da CRP, a conceder alternativas aos manifestantes.

Em suma, a autoridade administrativa com funções policiais, somente em situações excecionais, pode determinar a proibição de uma manifestação, pese embora disponha desse poder discricionário. Segundo José Oliveira (2015, p. 295), “Pode mesmo verificar-se uma circunstância em que, justificando-se a interdição, seja preferível não o fazer, por daí advirem consequências menores para a vida, integridade física e segurança dos participantes”. Assim, a autoridade administrativa, antes de proibir uma manifestação, deve ter em conta os bens jurídicos que se encontram abrangidos (públicos e privados), conforme o princípio da proporcionalidade.

Por conseguinte, a proibição de uma manifestação tem sempre origem numa apreciação do caso concreto, ou seja, na análise da aptidão da mesma relativamente à ameaça séria e credível de lesão de bens jurídicos, por comportamentos individuais ou coletivos.

5.6.1.1 Proibições estabelecidas pela autoridade policial territorialmente competente - Impedimentos parciais por colisão com outros bens ou direitos

Para além dos motivos que legitimam a proibição de uma manifestação podem existir certos impedimentos, como por exemplo a proibição da manifestação entrar em

³⁷³ Relativamente à Ponte 25 de abril, o Decreto-Lei n.º 288-A/99 de 28 de julho.

³⁷⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 222/98 de 17 de julho, relativo à Rede Nacional Rodoviária.

determinadas ruas, a obrigatoriedade de utilizar determinada faixa de rodagem e obrigatoriedade de alteração do trajeto no decorrer da manifestação. A autoridade territorialmente competente pode exigir aos promotores da mesma que alterem o trajeto constante no aviso prévio, ou seguir somente por uma faixa de rodagem quando tal for manifesto e imprescindível para a boa circulação de trânsito e de pessoas; também o dia, hora e local de realização da manifestação pode entrar em colisão com outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos³⁷⁵. Neste contexto, segundo José Ferreira de Oliveira (2015, pág. 293)³⁷⁶:

“o desafio das autoridades, mais de que proibir, deve ser a procura de trajectos alternativos que procurem conciliar os interesses dos organizadores e dos participantes com o normal funcionamento da cidade e a tranquilidade pública, dando cumprimento ao art.º 18.º, n.º2 da Constituição. A alteração dos trajectos será comunicada por escrito aos promotores (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto) ”.

De salientar que, quando as autoridades obrigam os promotores a proceder à alteração do trajeto de uma manifestação, estamos perante um grau “restritivo”, diferente da decisão de obrigatoriedade imposta para que os manifestantes ocupem apenas uma das faixas de rodagem, uma vez que o trajeto de uma manifestação constitui um elemento essencial da mesma (cabendo dentro da autonomia dos promotores), enquanto a obrigatoriedade de utilização de apenas uma das faixas de rodagem não provoca um real prejuízo para o exercício da liberdade de manifestação, visto que o exercício do direito não é colocado em causa³⁷⁷.

Todavia, deve ficar salvaguardada a ideia de que a obrigatoriedade de alteração do trajeto de uma manifestação só pode acontecer quando a gravidade dos transtornos causados à circulação do trânsito sejam de tal ordem que transponham o dano causado à liberdade de manifestação.

³⁷⁵ Por exemplo, a autoridade administrativa com funções policiais pode proibir a realização de uma manifestação durante a noite, junto a um hospital, com o fundamento de perturbação do sossego público e da saúde dos doentes, ou em determinadas zonas rodoviárias pela grande perturbação e confusão que causará na circulação rodoviária.

³⁷⁶ OLIVEIRA, José Ferreira - *A Manutenção da Ordem Pública em Democracia*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 2015.

³⁷⁷ No mesmo sentido, CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação. Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 81.

5.6.1.2 O impedimento de exercer a liberdade de manifestação em determinados lugares públicos, por motivos de segurança

Por razões de segurança, a autoridade administrativa (Presidente da Câmara Municipal) pode impor aos promotores de uma manifestação que a mesma se realize em determinados locais e não noutros, nomeadamente próximo de certos edifícios que o legislador entende que sejam objeto de uma proteção específica.

O impedimento de exercer a liberdade de manifestação em determinados lugares públicos encontra suporte legal no art.º 13.º, do Decreto-lei 406/74 de 29 de agosto, que estabelece:

“As autoridades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, solicitando quando necessário ou conveniente o parecer das autoridades militares ou outras entidades, poderão, por razões de segurança, impedir que se realizem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos situados a menos de 100 m das sedes dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares ou de forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos”.

Contudo, a autoridade administrativa tem a faculdade de impor ou não uma distância inferior a 100 metros, consoante o bem jurídico a proteger, tendo em conta a necessidade de determinados órgãos funcionarem sem qualquer compressão física ou psicológica, bem como garantir que o Estado português não seja responsabilizado internacionalmente por ações excessivas de manifestantes, relativamente a consulados e embaixadas³⁷⁸.

Os locais que podem ser objeto de proteção específica são os órgãos de soberania (Tribunais, Presidência da República e Assembleia da República), não só quando estão reunidos, mas também os seus membros e os edifícios nos quais desempenham a sua atividade.

³⁷⁸ Em concordância, OLIVEIRA, José Ferreira - *A Manutenção da Ordem Pública em Democracia*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2015, p. 294.

5.6.1.3 Proibição e dissolução de manifestação no direito comparado

Em Espanha o artigo 10.º, da Ley Orgánica 9/1983, que regula a liberdade do exercício de manifestação determina que caso as autoridades competentes³⁷⁹ considerem que existem razões sérias e fundadas de que no decurso da reunião ou da manifestação se possam produzir alterações na ordem e tranquilidade pública, com perigo para pessoas e bens, podem proibir a reunião ou a manifestação, ou se for o caso, propor a alteração da data, lugar, duração e trajeto da mesma. Esta decisão deve ser fundamentada e notificada aos promotores no prazo de 72 horas a contar da data da comunicação prévia, nos termos do art.º 8.º, da referida Lei.

No mesmo sentido, a Lei Orgânica 4/2015 de 30 de março, que regula a proteção da segurança do cidadão, na Secção 2, o artigo 23.º vem estabelecer que:

“1. As autoridades a que se refere a presente Lei devem adotar as medidas necessárias para proteger a realização de reuniões e manifestações, prevenindo a perturbação da segurança do cidadão.

Podem também proceder à dissolução de reuniões em locais de trânsito público e manifestações nos casos previstos no artigo 5.º da Lei Orgânica 9/1983 de 15 de julho, que regulamenta o direito de reunião.

Podem igualmente dissolver as concentrações de veículos nas vias públicas e removê-los ou qualquer outro tipo de obstáculos quando impeçam, ponham em perigo ou impeçam a circulação através dessas vias.

³⁷⁹ A Ley Orgánica 9/1999 de 21 de abril, veio acrescentar uma provisão adicional ao artigo 10.º, da Ley Orgánica 9/1983, estabelecendo que Será considerada autoridade governamental, para os efeitos da Lei, que regula o direito de manifestação, além daquelas da Administração Geral do Estado, os das Comunidades Autónomas com poderes para a proteção de pessoas e bens e para a manutenção da segurança do cidadão, em conformidade com as disposições dos respetivos Estatutos e da Lei Orgânica das Forças de Segurança e do Corpo Civil e de acordo com o processo de desdobramento das respetivas forças policiais autónomas.

2. As medidas de intervenção para a manutenção ou restabelecimento da segurança dos cidadãos em reuniões e manifestações devem ser graduais e proporcionais às circunstâncias. A dissolução de reuniões e manifestações será sempre o último recurso.

3. Antes de adotar as medidas mencionadas na seção anterior, as unidades atuantes das Forças de Segurança e dos órgãos deverão notificar as pessoas afetadas por tais medidas, e poderão fazê-lo verbalmente, se a urgência da situação assim o exigir.

No caso de haver uma alteração na segurança do cidadão com armas, dispositivos explosivos ou objetos pontiagudos ou de qualquer outra forma perigosa, as Forças e Organismos de Segurança podem dissolver a reunião ou demonstração ou remover os veículos e obstáculos sem aviso prévio.

Por sua vez, o artigo 513.º do Código Penal espanhol, considera como reuniões ou manifestações ilícitas:

- “1.º As que se celebrem com o fim de cometer algum delito; e
- 2.º Aquelas nas quais participem pessoas com armas, engenhos explosivos ou objetos contundentes ou de qualquer outro modo perigoso”.

O artigo 5.º, da Ley Orgánica 9/1983 estabelece que a autoridade governativa suspenderá e, quando apropriado, procederá à dissolução das reuniões ou manifestações nos seguintes casos:

- a) Quando sejam consideradas ilícitas, segundo as leis penais³⁸⁰;
- b) Quando ocorram alterações da ordem pública, com perigo para pessoas ou bens;
- c) Quando os manifestantes façam uso de uniformes paramilitares; e
- d) Quando forem organizadas por membros das Forças Armadas ou da Guarda Civil, com violação dos limites impostos na n artigo 13 da Lei Orgánica 9/2011 de 27 de julho, que regula os direitos e deveres dos membros das Forças

³⁸⁰ A jurisprudência pronunciou-se no caso em concreto, no julgamento da Suprema Corte (Terceira Câmara, Seção 7) de 4 de março de 2002, no qual estabelece como jurisprudência que “na aplicação conjunta dos artigos 5 a) e 10, a autoridade governativa tem a faculdade de Proibir uma manifestação se houver razões sérias da existência de indícios de que pode constituir um crime e, como tal, potencialmente gerar perturbações da ordem pública, com perigo para pessoas ou bens”. Sentença publicada em «BOE» 10 de abril de 2002. TS, Terceira Câmara, Contencioso-Administrativo, Seção 7, S, 4 de março de 2002 (Rec 2079/2001) Sentença TS Sala 3ª 4 março 2002 (doutrina jurídica , artigos 5. a) e 10 LO 9/1983 de 15 de julho, direito de reunião).

Armadas ou no artigo 8.º da Lei Orgânica 11/2007 de 22 de outubro, que regula os direitos e deveres dos membros da Guarda Civil.

Quanto ao procedimento de dissolução de uma reunião ou manifestação em Espanha encontra-se regulado pela Ley Orgánica 45/1959³⁸¹, de 30 de julio (de Orden Público), que no seu 13.º estabelece: “1. Se em um lugar público, grupos de pessoas perturbarem a ordem, serão intimados a dissolver-se. Quando as ordens não forem obedecidas, a autoridade ou seus agentes farão uma terceira advertência e, se não forem cumpridas, os grupos serão dispersos pelos procedimentos mais adequados às circunstâncias, segundo o seu prudente arbítrio. 2. Se a perturbação ocorrer em instalações fechadas ou em prédios públicos não oficiais, os agentes de autoridade podem entrar e tomar as medidas apropriadas para restabelecer a ordem (...)”. Por sua vez, o artigo 14.º determina: “1. Qualquer reunião ilegal ou manifestação que não seja autorizada ou que ocorra fora dos limites ou condições permitidas pela autoridade poderá ser dissolvida pelas forças encarregadas de manter a ordem. Antes de agir dessa forma, deverão intimidar, por três vezes seguidas, quem se encontre reunido ou os manifestantes, com intervalos de tempo suficientes. 2. Quando a manifestação revista caráter de tumulto, quer esteja ou não legalmente autorizado, bastará uma só chamada de atenção para que a força pública a dissolva. Tal intimação não será necessária quando a força pública for atacada pelos manifestantes; mas não poderá fazer fogo contra os perturbadores, mesmo quando persistam na sua atitude de resistência, sem antes ter dado um tiro de aviso, exceto no caso em que os perturbadores tenham disparado contra a força pública, ou os manifestantes estejam equipados com armas”.

Em França o Decreto-Lei de 23 de outubro de 1935, que regulamenta medidas relativas à manutenção da ordem e tranquilidade pública, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 2012-351, de 12 de março de 2012, relativa à parte legislativa do Código de Segurança Interna³⁸², no seu artigo 3.º estabelece que “Se a autoridade investida de poderes policiais considerar que a manifestação planeada poder perturbar a ordem

³⁸¹ Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público. Consultada em <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1959-10346>. Acedido em [13JUN2018].

³⁸² Portaria n.º 2012-351 de 12 de março de 2012, relativa à parte legislativa do Código de Segurança Interna. [Consult. 13JUN2018]. Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071320&dateTexte=20120430>.

pública, proíbe-a por meio de um decreto notificando de imediato os promotores para o domicílio indicado na comunicação”.

Em França, para a dissolução de uma reunião ou manifestação pública ou em lugares abertos ao público a polícia respeita o procedimento previsto no Dec. n.º 762, de 21 de julho de 1961³⁸³ começando por dar a voz nos seguintes termos: “Obéissance à la loi. Dispersez vous”. Em alternativa pode optar por tocar a corneta ou acender luzes vermelhas intermitentes. Quando da sua primeira intervenção, a polícia adverte que caso não respeitem a ordem de dispersão vai fazer uso da força. Segue-se a segunda e, normalmente a última intimação, com o mesmo procedimento da primeira. Caso a polícia pretenda fazer uso de armas, o sinal sonoro ou luminoso da segunda intimação deve ser dado duas vezes³⁸⁴.

Em Itália, a Constituição da República, no seu artigo 17.º, estabelece que as autoridades podem proibir as reuniões e manifestações “somente por comprovados motivos de segurança ou de incolumidade pública”. Contudo, o artigo 18.º, da lei ordinária do Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)³⁸⁵ prevê que as reuniões e manifestações que se realizem em lugares públicos possam ser impedidas ou dissolvidas por falta de comunicação prévia ou por razões de ordem pública, de moralidade ou saúde pública. Todavia estes motivos têm sido considerados inconstitucionais naquilo em que vão para além do previsto no artigo 17.º da Constituição, cujos motivos considera taxativos.

O artigo 21.º do TULPS é sempre considerado uma manifestação sediciosa a exposição de bandeiras ou emblemas que sejam símbolos de subversão social ou de revolta ou de difamação e ultraje, contra o Estado, o Governo ou às autoridades.

Por sua vez, a lei federal alemã que regula o direito de reunião (Versammlungsgesetz), em vigor desde 1978, no seu §15, Secção 1³⁸⁶, permite às autoridades competentes

³⁸³ Cfr. SOUSA, António Francisco de Sousa - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª, 2009, p. 154, referência 243.

³⁸⁴ *Idem*.

³⁸⁵ Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS). [Consult. 11JUN2018]. Disponível em <http://www.siulp.it/siulp/wp-content/risorse/2013/07/tulps.pdf>.

³⁸⁶ A Lei de Reuniões e Passeatas, de 24 de julho de 1953, na nova redação de 15 de novembro de 1978 (BGBl. I, p. 1789), no § 1, reforça o direito de todos, de organizar reuniões e passeatas, bem como de

proibir reuniões ou cortejos quando, no momento da decisão forem conhecidas situações passíveis de no momento da sua realização coloquem em perigo a segurança ou a ordem pública.

O Tribunal Constitucional federal alemão defendeu que o poder de proibir ou interromper uma manifestação deve ser exercido em termos muito restritos, assegurando que a simples necessidade de garantir a liberdade de circulação não os justifica, nomeadamente quando for possível dividir em segurança as faixas de rodagem entre os manifestantes e os veículos (cfr. BVerfGE 69, 315 – Brokdorf, cit., parág. C.II.2.b).

5.6.2 Interrupção do exercício da liberdade de manifestação

A dissolução de uma manifestação significa término ou fim de uma manifestação que se encontrava a decorrer, ou seja, a dissolução ocorre após o seu início. A ordem de dissolução de uma manifestação corresponde a um ato administrativo constitutivo, em virtude de constituir nos manifestantes a obrigatoriedade de cessarem a manifestação e abandonarem o local. Assim, a dissolução de uma manifestação têm como destinatários diretos todos os participantes na manifestação, afetando o direito de participação de todos os participantes. O ato de interromper uma manifestação constitui uma decisão ablativa, por privação de um direito fundamental (o direito fundamental de manifestação), devendo a ordem de dissolução ser transmitida de forma expressa e clara, por forma a não oferecer qualquer dúvida aos seus participantes.

Nem a lei sobre o direito de reunião e manifestação, nem o Código Penal (art.º 304.º) determinam quais são as autoridades com competência para ordenar a proibição de realização de uma manifestação. Contudo, leva a crer que têm esta competência as

participar dessas reuniões. No seu Título III, dispõe sobre as reuniões públicas ao ar livre e passeatas, de que trata o artigo n.º 2, do artigo 8.º da lei fundamental, as seguintes prescrições:

No seu § 15, n.º 1 “A autoridade competente pode proibir a reunião ou passeata ou fazer com que elas dependam de certas condições, se, conforme circunstâncias reconhecíveis ao tempo da medida (administrativa), a segurança pública ou a ordem estiverem diretamente ameaçadas com a realização da reunião ou passeata; n.º 2, Ela pode dissolver uma reunião ou passeata quando não tiverem sido anunciadas, quando elas se afastarem das indicações do anúncio ou contrariarem as condições impostas, ou quando estiverem presentes os pressupostos de uma proibição, conforme o parágrafo 1º e o n.º, Deve-se dissolver uma reunião proibida”, in MARTINS, Leonardo (Org.). Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão. Trad. Beatriz Hennig et al. Editor Jan Woischnik. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, Oficina Uruguay, 2005. [Consult. 14MAR2018]. Disponível em http://www.kas.de/wf/doc/kas_7738-544-1-30.pdf.

forças de segurança, com relevância para o fazer a PSP³⁸⁷ e a GNR³⁸⁸, conforme a sua competência territorial.

Contudo, o grande problema que se coloca perante uma ordem de dissolução de uma manifestação prende-se sobretudo em saber qual o momento em que uma manifestação pode ser objeto de uma ordem de dissolução com o fundamento na perturbação da ordem, tranquilidade e segurança públicas. Ora, decorre da lei, que todos os cidadãos podem exercer o direito de reunião e de manifestação desde que seja de forma pacífica e sem armas (art.º 45.º, n.º 1, da CRP). Logo, resulta deste preceito legal de forma expressa a permissão de dissolução de reuniões ou manifestações violentas.

Nos termos do n.º 2, do art.º 5.º do Decreto-lei 406/74 de 29 de agosto, quando da interrupção de uma manifestação a autoridade competente está obrigada a elaborar auto onde relate os fundamentos que deram origem à interrupção, devendo entregar uma cópia aos promotores³⁸⁹.

Todavia, quando no decorrer de uma manifestação estejam a acontecer “atos de violência ou de crimes graves por parte significativa dos participantes, não é de esperar que exista tempo para estar a escrever autos.”³⁹⁰. Ou seja, o auto pode ser elaborado e entregue em data posterior, com a maior brevidade possível, sendo que a sua falta e existência não integra os requisitos de validade e eficácia da ordem de interrupção. Quando a razão da ordem de interrupção não seja notória para a grande maioria dos participantes, as autoridades devem manifestá-la oralmente, se necessário com recurso a altifalante, ordenando ao mesmo tempo a interrupção da mesma.

Porém, os fundamentos que levaram à interrupção da manifestação nunca poderão ser mais vastos que os indispensáveis para fundamentar a proibição da manifestação.

³⁸⁷ Cfr. a Lei Orgânica da PSP (Decreto-Lei n.º 243/2015 de 19 de outubro), no seu art.º 4.º, n.º 2, al. b) “(...) defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos fundamentais dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei”;

³⁸⁸ Cfr. a Lei Orgânica da GNR (Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro), no seu art.º 3.º, n.º 1, al. a), b) e n.º 2, al. b).

³⁸⁹ Cfr. n.º 2, do art.º 5.º, do Decreto-lei 406/74 de 29 de agosto que estabelece que “(...) as autoridades competentes devem lavrar auto em que descreverão «os fundamentos» da ordem de interrupção, entregando cópia desse auto aos promotores”.

³⁹⁰ BAPTISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 348.

5.7 Relação do direito de manifestação com o estado de sítio e estado de emergência

Conforme já foi aflorado, o direito de manifestação é o direito que cada cidadão, ou grupo de cidadãos, tem de se reunir, de se expressar e de se manifestar com os demais. É, na prática, um verdadeiro e necessário pressuposto da reflexão com os outros e da formação e expressão da opinião pública, sendo uma liberdade essencial num Estado em que vigore um regime que se pretende democrático³⁹¹, e tem consagração constitucional no art.º 45.º, da CRP.

Por sua vez, o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência está regulado na Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro. Estabelece o artigo 8.º da referida lei, que “O estado de sítio é declarado quando se verifiquem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei”. Por outro lado, diz-nos o art.º 9.º que “O estado de emergência é declarado quando se verifiquem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública”.

Por conseguinte, a diferença entre o estado de sítio e do estado de emergência está assente, essencialmente, no grau de gravidade das situações que levam à sua declaração. Sendo, que a figura jurídica de estado de sítio é aplicável às situações mais graves ou duradouras, determinando a suspensão de um conjunto alargado de direitos, uma vez que pretende prevenir ou suprimir atos muito graves que implicam o uso de força em questões de insurreição e que põem em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática.

Deste modo, o estado de emergência é invocado aquando de uma situação específica, *e.g.*, uma epidemia em determinada região. Neste caso, a figura jurídica será menos gravosa, uma vez que somente dá origem à suspensão dos direitos, liberdades e garantias com relevância concreta para essa situação, como seja a restrição do direito à

³⁹¹ Cfr. <https://www.direitosedeveres.pt/q/constituicao-politica-e-sociedade/reuniao-e-manifestacao/o-que-e-o-direito-de-reuniao-e-manifestacao>

liberdade. A competência para a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência a Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro dedica o seu Capítulo III à sua regulação. Ficando previsto no art.º 16.º, n.º 1, que esta compete ao Presidente da República estando sujeito à autorização da Assembleia da República e audição do Governo ou ainda, “quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da respectiva Comissão Permanente”. Por sua vez, o art.º 17.º da supracitada Lei estabelece ainda, que é da competência do Governo a execução da declaração e que manterá informados o Presidente da República e a Assembleia da República dos respetivos actos.

Ora, conforme se referiu, não existindo direitos absolutos nem ilimitados (desde logo, porque onde começa o direito de um cidadão, termina o do outro), os direitos, liberdades e garantias poderão ser suspensos quando se verificarem os pressupostos do art.º 19.º CRP, que trata da suspensão do exercício de direitos. Assim, se os direitos, liberdades e garantias não são absolutos, também não será absoluta a sua suspensão, pelo que, o art.º 19.º, n.º 7 da CRP estabelece que “a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência só pode alterar a normalidade constitucional nos termos previstos na Constituição e na lei, não podendo nomeadamente afetar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas ou os direitos e imunidades dos respetivos titulares”, sendo conferida pelo n.º 8 às autoridades a competência para tomarem as precauções “necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional” aquando da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência”.

Por outro lado, a especificação expressa na lei fundamental portuguesa sobre a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência trata-se de em ambos os casos terem de ser adequadamente fundamentados e de terem de conter a especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso, mais referindo que não poderá “(...) o estado declarado ter duração superior a quinze dias, ou à duração fixada por lei quando em consequência de declaração de guerra, sem prejuízo de eventuais renovações, com salvaguarda dos mesmos limites”, art.º 19.º, n.º 5 *in fine* CRP.

Por seu turno, o art.º 2.º da Lei n.º 44/86 estabelece o procedimento em relação às garantias dos direitos dos cidadãos. Nomeadamente, no seu n.º 1, quando refere a

garantia de que em nenhum caso podem ser afetados “os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião” no respeito da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência. Contudo, é salvaguardado na letra da lei que nos casos específicos em que haja lugar à suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias haverá sempre lugar ao respeito do princípio da igualdade e não discriminação e cumprindo os limites enumerados nas alíneas a), b), c), d) e e) do n.º 2 do Artigo *supra* mencionado. O art.º 3.º rege a proporcionalidade e adequação das medidas, uma vez decretado o estado de sítio ou o estado de emergência. Em articulação com o art.º 19.º da CRP, nomeadamente o seu n.º 4, restringir-se-á ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade a utilização destas figuras jurídicas terá de ter carácter excecional.

Assim, à semelhança dos restantes direitos fundamentais, o direito de manifestação não é um direito absoluto, nem ilimitado quanto ao seu exercício, pelo que, poderá ser restringido no âmbito da restrição de direitos, liberdades e garantias, nos termos estabelecidos pelos citados artigos, paralelamente aos direitos de expressão, reunião, associação e petição coletiva, a capacidade eleitoral passiva dos militares e agentes militarizados dos quadros permanentes e em serviço efetivo, bem como dos agentes dos serviços e forças de segurança.

Por exemplo, em casos de ataques militares que possam colocar em causa a integridade do estado, o direito de manifestação poderá ser suspenso, nos termos do art.º 19.º CRP e 8.º e 2.º da Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, com vista a facilitar a impedir acontecimentos que possam protelar no tempo o *status quo* nefasto à integridade do país.

Nesse sentido, com carácter bastante recente temos o exemplo francês que, prevendo o direito de livre manifestação no seu texto constitucional (art.º 10.º), o mesmo esteve limitado durante dois meses, por forma a proteger o povo francês da ameaça do

terrorismo³⁹². Em sentido completamente antagónico temos o exemplo egípcio, em que o regime esteve durante décadas em estado de sítio.

5.8 Olhar crítico da legislação em vigor

Como já referimos, o exercício do direito de reunião e de manifestação encontra-se atualmente consagrado na CRP, no seu artigo 45.º, que tem como epígrafe “Direito de reunião e de manifestação”. Por outro lado, encontra-se também previsto em diploma legal próprio, que curiosamente (ou não) foi adotado em data anterior à promulgação da lei Constitucional.

A legislação que atualmente vigora e que regula a matéria do direito de reunião e de manifestação, nomeadamente o Decreto-Lei nº 406/74 de 29 de Agosto, apresenta-se, para além de ultrapassada, lacunar. A verdade é que, desde 1974, para além da alteração introduzida pela portaria nº 584/74 de 11 de setembro, o diploma legal apenas foi alterado pela lei orgânica nº 1/2011 de 30 de novembro, que mais não fez do que alterar o artigo 2.º n.º 1³⁹³. Esta simples alteração reconduz ao fato de terem sido extintos os governos civis, os quais, até serem extintos, tinham a competência para receber o aviso prévio daqueles que pretendessem realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugar público, competência essa que passou a ser do Presidente da Câmara Municipal territorialmente competente. De resto, não se verificou qualquer outra alteração ao referido diploma legal.

³⁹² Cfr. Agência Lusa. 31 de maio de 2017. França usa estado de emergência para deter protestos pacíficos – Amnistia. Consultado em <https://www.dn.pt/lusa/interior/franca-usa-estado-de-emergencia-para-deter-protestos-pacificos---amnistia-8520007.html>. [23FEV2018].

³⁹³ Inicialmente, com o decreto-lei nº 406/74 de 29 de agosto, o artigo 2.º n.º 2 tinha a seguinte redação: 1. As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público deverão avisar por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o governador civil do distrito ou o presidente da câmara municipal, conforme o local da aglomeração se situe ou não na capital do distrito.

Com a alteração introduzida pela portaria nº 584/74 de 11 de setembro, o artigo 2.º n.º 1 (portaria que apenas alterou esta norma legal) passou a ter a seguinte redação: “As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público deverão avisar por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o governador do distrito, se o local da aglomeração se situar na capital do distrito, o presidente da câmara ou da comissão municipal ou o seu administrador de circunscrição, quando ela se efetuar nos outros locais do distrito.”

Por fim, a Lei orgânica nº 1/2011 de 30 de Novembro veio a dar a seguinte redação ao artigo 2.º n.º 1: “As pessoas ou entidades que pretendam realizar reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público avisam por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis o presidente da câmara municipal territorialmente competente.” (legislação consultável em www.dre.pt).

Note-se que este regime é mesmo anterior à entrada em vigor da atual Constituição da República Portuguesa, o que pode levar à questão de uma eventual inconstitucionalidade do mesmo, pelo fato de ser anterior à lei constitucional que data de 1976. Não obstante o parecer da PGR n.º 40/89 de 29 de dezembro, que afirma que o DL n.º 406/74 de 29 de Agosto “ao regulamentar o direito de reunião e manifestação, não afeta o conteúdo essencial deste, pelo que se apresenta conforme a Constituição da República;”³⁹⁴.

No mesmo sentido pronunciou-se o Prof. José Ferreira Oliveira, ao referir que “tanto a jurisprudência como a doutrina portuguesa entendem que (...) não foi revogado pelos preceitos relativos ao direito de reunião e manifestação consagrados. Esta norma mantém-se em vigor porque não é contrária à Constituição nem aos princípios nela consignados”³⁹⁵.

Surgiu na revolução de 1974, num ano de mudança para o país, e representou, naquela data, uma reviravolta na garantia dos direitos daqueles que queriam fazer da voz e da opinião a forma de se afirmar sobre as investidas do poder político. E conseguiu!

No entanto, a sociedade foi evoluindo, evolução que não foi acompanhada, nem de perto nem de longe, por este regime legal, que se mantém completamente desfasado da realidade.

Na verdade, o próprio conceito de manifestação e de reunião mudou, e as necessidades de se reunir ou manifestar também, e como tal o regime jurídico deveria ter acompanhado essas mesmas mudanças.

As exigências da sociedade moderna e do nosso Estado de Direito impõem a sua atualização, especialmente no sentido da regulamentação clara e precisa de muitos aspetos não previstos, em benefício do reforço e da clarificação dos direitos e deveres das partes envolvidas: a Administração e os particulares.³⁹⁶

³⁹⁴ Consultável em www.dgsi.pt

³⁹⁵ OLIVEIRA, José Ferreira - *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*. 1.ª ed.. Lisboa: ISCPSI, 2000, p. 122.

³⁹⁶ SOUSA, António Francisco de - Discricionariedade na atuação policial. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord) - **Reuniões e Manifestações- Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSI, Coimbra: Almedina, 2009, p.11.

Esta legislação específica está interligada com outros diplomas legais, que contêm normas que terão de ser conjugadas tanto com o regime que regula o direito de reunião e de manifestação como com as normas constitucionais.

São impostas, inclusivamente, regras especiais quanto à liberdade de reunião e manifestação para a prática de culto religioso³⁹⁷, da liberdade de reunião eleitoral³⁹⁸ e da liberdade de organização de piquetes de greve³⁹⁹.

São direitos plenamente consagrados em todas estas situações, mas que, apesar de submetidos a normas específicas, se encontram dentro dos limites constitucionalmente previstos. Nestes casos, a manifestação mais não é do que uma forma de afirmar os seus direitos e ideologias perante os outros.

Vemos, por exemplo, os artigos 302.^o⁴⁰⁰ e 303.^o da CRP, relativamente a participação em motins, funcionarem como verdadeiras normas sancionatórias. Por sua vez, o artigo

³⁹⁷ Lei de Liberdade Religiosa (lei n.º 16/2001 de 22 de junho na versão última que lhe foi dada pela lei n.º 66-B/2012 de 31/12).

³⁹⁸ Lei eleitoral no seu artigo 59.º, sob a epígrafe liberdade de reunião:

A liberdade de reunião para fins eleitorais e no período da campanha eleitoral rege-se pelo disposto na lei geral sobre o direito de reunião, com as seguintes especialidades: a) O aviso a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, deve ser feito pelo órgão competente do partido político, quando se trate de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público e a realizar por esse partido b) Os cortejos, os desfiles e a propaganda sonora podem ter lugar em qualquer dia e hora, respeitando-se apenas os limites impostos pela manutenção da ordem pública, da liberdade de trânsito e de trabalho e ainda os decorrentes do período de descanso dos cidadãos c) O auto a que alude o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, deve ser enviado por cópia ao presidente da Comissão Nacional de Eleições e ao órgão competente do partido político interessado d) A ordem de alteração dos trajetos ou desfiles é dada pela autoridade competente e por escrito ao órgão competente do partido político interessado e comunicada à Comissão Nacional de Eleições; e) A utilização dos lugares públicos a que se refere o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, deve ser repartida igualmente pelos concorrentes no círculo em que se situarem f) A presença de agentes de autoridade em reuniões organizadas por qualquer partido político apenas pode ser solicitada pelo órgão competente do partido que as organizar, ficando esse órgão responsável pela manutenção da ordem quando não faça tal solicitação g) O limite a que alude o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, é alargado até às 2 horas da madrugada durante a campanha eleitoral h) O recurso previsto no n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 406/74 de 29 de Agosto, é interposto no prazo de quarenta e oito horas para o Tribunal Constitucional.

³⁹⁹ o artigo 533.º do Código do Trabalho permite que uma associação sindical ou a comissão de greve possa organizar piquetes para desenvolverem atividades tendentes a persuadir, por meios pacíficos, os trabalhadores a aderirem à greve, sem prejuízo do respeito pela liberdade de trabalho daqueles que decidam não aderir.

⁴⁰⁰ Artigo 302.º - Participação em motim

1 - Quem tomar parte em motim durante o qual forem cometidas coletivamente violências contra pessoas ou contra a propriedade é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

2 - Se o agente tiver provocado ou dirigido o motim, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

304.º da CRP determina que quem não obedecer a uma ordem, dada por autoridade competente, para se retirar de ajuntamento ou reunião pública incorre no crime de desobediência.

Neste sentido, segundo o Prof. Jorge Miranda, “O direito de reunião e de manifestação não vale por si. É instrumental relativamente aos fins (...) que em cada caso levam ao seu exercício: há reuniões para fins políticos, religiosos, culturais, sindicais (em ordenamento pluralista, em suma, para uma pluralidade não predeterminada de fins).

Apresenta-se, por isso, imbricado com outros direitos e liberdades: com a liberdade religiosa, com a liberdade política, com a liberdade sindical, com direitos de participação dos cidadãos ou de grupos existentes na sociedade civil, a ponto de, por vezes, quase nestes direitos parecer se diluir. Mas, sobretudo, surge inseparável da liberdade de expressão, porque as reuniões são para se falar, discutir, estabelecer orientações, e mesmo manifestações silenciosas não perdem o seu sentido específico (não raro, são as mais significativas de todas as manifestações)⁴⁰¹”.

Posto isso, encontramos ao longo dos vários diplomas legais, dentro da legislação portuguesa, normas dispersas que regulam aspetos relacionados com o direito de manifestação e o direito de reunião, apesar de existir um diploma legal que regula aspetos mais precisos, mas que necessita urgentemente de alteração.

5.9 Reflexão sobre o Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, que regula o direito de manifestação

Tratando-se o nosso trabalho de uma reflexão sobre o direito da liberdade fundamental de manifestação, não podíamos deixar de fazer uma análise ao Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, que regula este direito.

Das averiguações efetuadas, apurámos que é praticamente consensual, ao nível da jurisprudência dos nossos tribunais, que o Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, não

3 - O agente não é punido se se tiver retirado do motim por ordem ou admoestação da autoridade sem ter cometido ou provocado violência.

⁴⁰¹ Direito de Reunião, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. VII, Lisboa, 1996, págs. 293-294; cfr., também, MIRANDA; Jorge e MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 465.

obstante se apresentar como um diploma pré-constitucional, não afronta a Constituição da República Portuguesa. Pelo menos, até à presente data, não se conhece caso algum em que esta questão tenha sido suscitada de forma aprofundada, ou que pusesse em causa a decisão adotada.

No plano da doutrina, têm sido suscitadas dúvidas por parte de alguns autores, mormente no que respeita à restrição prevista no n.º 2, do artigo 1.º, havendo mesmo quem a considere inconstitucional, face à conjugação das disposições dos art.º 37.º (liberdade de expressão) e 45.º, n.º 2 (liberdade de manifestação), da CRP.

Relativamente ao regime jurídico do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto (lei de reuniões e manifestações), somos da opinião, que o mesmo encontra-se desajustado e inadequado, apresentando um grande desfasamento e desatualização relativamente às realidades atuais, motivo pelo qual tem gerado grandes dificuldades quanto à sua aplicação e interpretação. Verificamos, efetivamente, no âmbito dos conceitos, uma notória carência do regime jurídico relativamente aos conceitos empregues, uma vez que o diploma mistura realidades factuais completamente distintas, isto é, contempla reuniões, manifestações, comícios, desfiles, cortejos e outros ajuntamentos, sem definir por completo os respetivos conceitos, originando dessa forma uma situação de incongruência em relação às regras a aplicar a cada situação em concreto. Podemos, assim, verificar que os artigos 2.º, n.º1, 5.º, n.º 1, 7.º, 8.º, n.º 1, 13.º, e 15.º, n.º3, todos eles se referem a “reuniões, comícios, manifestações ou desfiles”, já os artigos 4.º e 6.º referem “cortejos e desfiles”, o art.º 9.º refere somente “reuniões e comícios”, enquanto o art.º 11.º apenas refere “reuniões e outros ajuntamentos”.

De igual forma, presenciamos a mesma insuficiência relativamente a outros conceitos cuja definição é fundamental para uma boa interpretação e aplicação do regime jurídico constante nos artigos 1.º, n.º1, 2.º, n.º 1, 5.º, n.º1, 7.º, 8.º, n.º1, 9.º, 10.º, 11.º, 12.º e 13.º, nos quais são utilizados conceitos de “lugares públicos, lugares abertos ao público, lugares particulares, recintos fechados, edifícios públicos, edifícios particulares, etc....”, cujo conteúdo se apresenta apenas presumivelmente evidente, por falta de uma definição legal para melhor interpretação e aplicação, fazendo transparecer a incerteza e a insegurança jurídicas.

Ainda no âmbito dos conceitos, assistimos a uma grande falta de precisão e de exatidão

relativamente àqueles que se relacionam com as normas de competência das autoridades administrativas e das autoridades policiais. Este fato pode verificar-se no art.º 3.º, n.º 2, quando refere “As autoridades competentes (...) relativamente à atribuição de poderes para “impedir as reuniões”; por sua vez, nos artigos 5.º, n.º 1, 6.º, n.º 1 e 7.º apenas se refere as “autoridades”, quando da atribuição de poderes para “interromper”, “alterar os trajetos” e prevenir a “interferência” de contra manifestantes, respetivamente. Assim, estes conceitos necessitam de ser impreterivelmente aclarados, quer no que concerne à titularidade das competências, quer no atinente ao seu conteúdo e forma de execução, em virtude de os mesmos integrarem autênticas medidas de polícia relativamente aos princípios constitucionais da tipicidade e da legalidade, em conformidade com o art.º 272.º, n.º 2 da CRP.

Verificamos que o Decreto-lei n.º 406/74 de 29 de agosto, além da grande falta de precisão, omissão e rigor nos conceitos, como já referido, inclui outros procedimentos claramente desajustados e incompatíveis com outras áreas do ordenamento jurídico português. Referimo-nos, neste sentido, ao art.º 8.º, n.º1 do supracitado Decreto-Lei, que estabelece que “As pessoas que forem surpreendidas armadas em reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público incorrerão nas penalidades do crime de desobediência, independentemente de outras sanções que caibam ao caso”. Assim, ao estabelecer a proibição de pessoas armadas em reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público, não procede este à definição do respetivo conceito, demonstrando de forma evidente a incompatibilidade com o regime jurídico de armas e munições (Lei N.º 5/2006 de 23 de Fevereiro), relativamente ao uso e porte de armas. Ainda mais evidente e preocupante é o que consta do n.º 2 do art.º 8.º, do referido Decreto-lei, ao estabelecer que “Os promotores deverão pedir as armas aos portadores delas e entregá-las às autoridades”. Neste cenário, aquando de uma situação de flagrante delito, as autoridades ficam dependentes da intervenção dos promotores da manifestação, reunião, comícios ou desfiles, ou seja, encontram-se subjugadas à mediação por parte dos promotores, não havendo qualquer coerência relativamente à atuação das forças de segurança.

Entre as várias lacunas e omissões que ainda podemos apontar ao referido diploma legal, encontra-se o fato de o regime sancionatório dos artigos 8.º e 15.º se encontrar completamente desatualizado, uma vez que não se tem conhecimento de que, até aos

nossos dias, alguma vez ele tenha sido aplicado. De igual modo, se observarmos mais atentamente, aferimos que o n.º 3, do art.º 15.º, não age em conformidade com o artigo 348.º, n.º 1 do Código Penal, onde é exigida a ordem ou mandado legítimo, pelo que deve ser considerado tacitamente revogado pelo referido código. Da mesma forma, as normas incriminadoras vigentes no Código Penal de 1974, nomeadamente o art.º 291.º (prisão ilegal) e o art.º 329.º (coação física), não têm qualquer correspondência com o Código Penal em vigor (Cf. Os artigos 154.º (coação) e 382.º (abuso de poder), encontrando-se desta forma desatualizadas, desproporcionadas e inadequadas.

No mesmo sentido, no seu artigo 2.º, n.º 1, determina ainda que os indivíduos que ponderam realizar uma manifestação têm o dever avisar por escrito e com uma antecedência mínima de dois dias úteis. Por outro lado, o mesmo diploma jurídico estipula que os cortejos e desfiles só podem ser realizados aos sábados, domingos e feriados, depois das 12 horas, sendo que nos restantes dias depois das 19:30. No entanto, o diploma não faz qualquer menção sobre eventuais sanções, sempre que haja necessidade de aplicá-las.

Consideramos, ainda, desapropriado o n.º 1, do art.º 14.º, quando este refere que “Das decisões das autoridades tomadas com violação do disposto neste diploma cabe recurso para os tribunais ordinários a interpor no prazo de quinze dias, a contar da data da decisão impugnada”, visto que, quando estabelece o regime de impugnação das decisões das autoridades administrativas, este entra em conflito, com grande facilidade, com o previsto para o regime do contencioso administrativo de 1974, bem como com o regime previsto no art.º 210.º, n.º 3, da CRP. No sentido de colmatar este conflito, entendemos que os meios de impugnação das decisões das autoridades administrativas, previstos no art.º 14.º do referido diploma, se devem adaptar ao novo “regime jurídico do contencioso administrativo”.

Todavia, uma das inquietações prende-se com a omissão de qualquer norma respeitante à atribuição da responsabilidade pela prática de danos materiais provocados no património público, nos equipamentos urbanos, na propriedade privada e bens das pessoas, em virtude de estarmos perante situações que dificultam enormemente as possibilidades materiais de atribuir a respetiva responsabilidade. Assim, para que não assistamos a uma falta de responsabilização pelos danos causados, torna-se

imprescindível que seja claramente estabelecido o princípio de que os participantes em reuniões, desfiles, manifestações, cortejos, etc, estejam sujeitos ao regime geral da responsabilidade criminal e civil, bem como os promotores responderem, solidariamente com os autores dos comportamentos abusivos, pelos prejuízos materiais diretamente causados pelos participantes nos referidos eventos.

No mesmo diapasão, o artigo 13.º, do referido Decreto-lei encontra-se desajustado e incompleto. Primeiro, porque se a sua fundamentação do regime jurídico tem como base a prevenção da segurança, não faz qualquer sentido a necessidade de um despacho, fundamentado em parecer prévio das autoridades competentes, para determinar que se respeite a distância de 100 metros relativamente às sedes dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares ou de forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos. Em segundo lugar, porque da análise da norma jurídica não decorre grande dificuldade em calcular, com rigor, a predefinida distância de 100 metros relativamente à Presidência da República e à Assembleia da República. Contudo, não é fácil de calcular a referida distância relativamente ao Governo, em virtude de não ser evidente se a mesma inclui apenas a sede do Primeiro-ministro e do Conselho de Ministros ou também a sede de todos os membros do Governo. O mesmo acontece quanto aos tribunais; será que abrange somente os tribunais propriamente ditos ou também a PGR, os órgãos do Ministério Público, o DIAP, o DCIAP e os Conselhos Superiores das Magistraturas. Assim, a norma prevista no art.º 13.º do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, deveria ser esclarecedora no que concerne à distância obrigatória a respeitar relativamente à sede dos órgãos de soberania e outras instituições, definindo-se, de forma clara e adequada, quais são os lugares protegidos no que diz respeito aos Tribunais e ao Governo.

Da análise ao conteúdo do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, apuramos ainda a não referência a manifestações não autorizadas, dado que esta lei exige apenas uma notificação, não um requerimento (art.º 2.º).

Por outro lado, também podemos apontar como uma lacuna do Decreto-lei que regula o exercício do Direito de manifestação o fato de ele não prever a existência de reuniões e manifestações em espaços ou recintos fechados. É-nos permitido, numa leitura atenta do referido diploma, concluir que, no caso de serem agendadas reuniões ou manifestações

em recintos fechados, os direitos e deveres dos intervenientes ou promotores não se encontram regulamentados. No mesmo sentido, o diploma 406/74 de 29 de agosto é omissivo relativamente à forma como as forças policiais devem proceder em ordem à promoção da normalidade, visando fomentar a paz social, ou seja, no que respeita à competência para a emissão da ordem de dispersão de uma reunião, comício, manifestação ou desfile. Esta problemática tem surgido, sobretudo, no que respeita à falta de aviso prévio (n.º 1, do art.º 2.º, do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto). A doutrina diverge quanto a esta questão; no entender de Gomes Canotilho e Vital Moreira é “duvidosa a questão de saber se as autoridades podem ordenar a dispersão ou fazer dispersar uma reunião (ou manifestação) cuja ocorrência não tenha sido previamente comunicada; se a reunião (ou manifestação) estiver a decorrer pacificamente e dada a razão de ser da comunicação prévia, essas medidas de polícia afiguram-se ilegítimas (cfr. artigo 272º, 2), sem prejuízo, claro está, da responsabilidade criminal ou contra-ordenacional dos promotores da iniciativa”.

Em sentido contrário, Miranda (1998) defende que é obviamente aceitável a oposição de um aviso prévio nos casos de manifestações em locais públicos ou abertos ao público, uma vez que isso facilitará o tempo de decisão e de organização da administração, contudo, quando se trata de marcação de reuniões em locais fechados, essa atitude revela-se abusiva e inconstitucional. Como exemplo, podemos focar a nossa atenção no parecer n.º 83/2005 da Procuradoria-Geral da República, que sublinha a necessidade imperativa de se fazer um aviso prévio – tendo em vista a manutenção da ordem e tranquilidade públicas – condição fundamental para a realização de reuniões e manifestações em locais abertos ao público. Também a lei portuguesa é omissa, não referindo nada acerca da realização do mesmo tipo de eventos, no que concerne a espaços fechados.

PARTE III

Da ingerência no direito de manifestação pelas forças de segurança

Capítulo I

Legitimidade da atuação policial – Em especial a segurança

Neste capítulo, o objetivo principal prende-se sobretudo com a análise sobre a Legitimidade da atuação policial no Estado de direito democrático, com base na função constitucional da polícia nesse mesmo Estado. É pertinente, neste contexto, ressaltar a importância da responsabilidade das forças de segurança na manutenção da ordem pública num Estado de direito democrático e do significado da liberdade do Direito Fundamental de manifestação nesse mesmo Estado.

1.1 As funções do Estado, em especial a segurança

O Estado, como forma de organização política que é, existe com o intuito de satisfazer as necessidades dos cidadãos. Um dos princípios basilares dos órgãos de soberania é o princípio da separação de poderes. Este princípio parte da premissa de que cada função atribuída ao Estado deve ser desempenhada por órgãos distintos, no sentido de se evitar uma promiscuidade de funções e de poderes.

Este princípio, bem como o da interdependência dos órgãos de soberania constitucionalmente consagrado (artigo 111.º da CRP), implica por isso uma articulação de órgãos e funções de Estado, sendo lícito falar-se de um “princípio organicamente referenciado e funcionalmente orientado”⁴⁰².

O Estado concebe-se como uma ordenação de várias funções que constitucionalmente lhe são atribuídas. Assim, quando se fala em “«Repartição» ou «separação», aparecer-nos-á a atividade do Estado e não o poder do Estado, cujo resultado desta divisão não é a existência de vários poderes mas uma diferenciação de funções do Estado”⁴⁰³.

⁴⁰² CANOTILHO, J. J. Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a ed., 8.^a. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2013, p. 551.

⁴⁰³ *Idem*, p. 551.

Efetivamente, ao Estado são-lhe atribuídas várias funções como forma de prosseguir os interesses de cada um de nós.

Para além da função do Estado ser a atividade deste enquanto tal, assume também o sentido de fim, tarefa ou incumbência correspondente a certas necessidades coletivas ou a certo grupo de cidadãos. Assim, podemos definir a função do Estado como a atividade desenvolvida, no todo ou em parte, por um ou por vários órgãos do poder político, de modo permanente, independentemente de outras atividades que também exerçam com vista à prossecução dos fins do Estado.

Neste sentido, “a função não tem apenas a ver com o Estado enquanto poder, tem também a ver com o Estado enquanto comunidade. Tanto pode ser prosseguida só pelos seus órgãos constitucional ou legalmente competentes e por outras entidades públicas, como ser realizada por grupos e entidades da sociedade civil, em formas variáveis de complementaridade e subsidiariedade (tudo dependendo das conceções dominantes e da intenção global do ordenamento)”.⁴⁰⁴

Há também quem defina função do Estado “como a atividade desenvolvida, no todo ou em parte, por um ou vários órgãos do poder político, de modo duradouro, independente de outras atividades, em particular na sua forma, e que visa a prossecução dos fins do Estado.”⁴⁰⁵

Também podemos definir as funções do Estado em três critérios: o material, o formal e o orgânico. O primeiro, parte da análise do conteúdo dos diversos tipos de atos ou dos resultados em que se traduz a atividade do Estado, para chegar ao conceito de função. O segundo atende às circunstâncias exteriores do Estado, distinguindo as funções segundo a forma externa revestida pelo exercício de cada uma delas.

⁴⁰⁴ MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp. 8-9.

⁴⁰⁵ SOUSA, Marcelo Rebelo - *Direito Constitucional: Introdução à Teoria da Constituição*. Braga: Livraria Cruz, 1979, p. 236.

Por fim, o critério orgânico relaciona as funções do Estado com os órgãos que as exercem, sem que as diversas características desses órgãos ou da sua posição na estrutura do poder político interfira na especialidade das suas atividades⁴⁰⁶.

Segundo Adam Smith, o Estado tem três funções sociais, a defesa, administração da justiça e provisão de bens públicos⁴⁰⁷.

De acordo com os marxistas, o Estado tinha três funções fundamentais: a técnica económica, a política e a ideológica. Segundo o professor Marcelo Caetano, o Estado tem duas funções essenciais: uma jurídica e outra não jurídica. As funções jurídicas são as de criação e execução do Direito e compreendem a função legislativa, cujo objeto direto e imediato é o de estatuir normas de carácter geral e impessoal inovadoras da ordem jurídica, e a executiva, exercitável por meio do processo jurisdicional, caracterizado pela imparcialidade e passividade, e pelo processo administrativo, com as características de parcialidade e de iniciativa.

Já as funções não jurídicas compreendem: a função política, cuja característica é a liberdade de opção entre várias soluções possíveis, com vista à conservação da sociedade política e à definição e prossecução do interesse geral por meio da livre escolha de rumos e soluções consideradas preferíveis; e a função técnica, cujo objeto direto e imediato consiste na produção de bens ou na prestação de serviços de carácter material ou cultural destinados à satisfação das necessidades coletivas, de harmonia com preceitos práticos tendentes a obter a máxima eficiência dos meios empregados.⁴⁰⁸

Finalmente, alguns autores fazem uma divisão das funções do Estado correspondente aos três poderes do Estado. Desta forma, consideram a existência de três funções do Estado, a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

Às funções clássicas do Estado, sejam, legislativa, executiva e jurisdicional, deve-se acrescentar outras necessárias para a garantia do processo democrático, mormente a função de fiscalização ou de controlo, a cargo do Ministério Público e dos Tribunais de Contas;

⁴⁰⁶ Esta distinção é sugerida e definida pelo professor MARCELLO, Caetano - *Manual de Ciência política e Direito Constitucional*. Tomo I, (Reimpressão, da 6.ª Edição, Revista e Ampliada), 2015, Coimbra: Almedina.

⁴⁰⁷ A ideia de um Estado que execute “a tarefa de erigir e manter certas obras públicas e certas instituições públicas, que não pode nunca ser do interesse de qualquer indivíduo, ou pequeno número de indivíduos erigir e manter”, defendida por Adam Smith, assemelha-se ao que atualmente se entende por bem público.

⁴⁰⁸ Distinção feita pelo professor MARCELLO, Caetano - *Manual de Ciência política e Direito Constitucional*. Tomo I, (Reimpressão, da 6.ª Edição, Revista e Ampliada), 2015, Coimbra: Almedina.

função legislativa constitucional de emendar e revisar a Constituição; a função simbólica, típica do chefe de Estado, voltada para a representação do Estado e dos valores nacionais.

Na opinião de Jorge Miranda, a classificação das funções do Estado acarreta ilações como o aparecimento, em todas as classificações, de uma função legislativa, de uma função administrativa ou executiva *strictu sensu* e de uma função jurisdicional, ainda que com diferentes relacionamentos e o reconhecimento de que, a par das classificações de funções, se procede a classificações de atos (ou de tipos de atos) jurídico-públicos.⁴⁰⁹

As funções do Estado são exercidas para atingir determinados fins, nomeadamente: a segurança, a justiça e o bem-estar social; uma vez que viver em sociedade implica regras, exige formas de proteção dos cidadãos e impõe certeza e segurança jurídica.

Segundo a nossa constituição, são tarefas fundamentais do Estado: “a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam; b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais; d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais; e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território; f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa; g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira; h) Promover a igualdade entre homens e mulheres”.⁴¹⁰

Cabe-nos destacar, no nosso estudo, o dever de o Estado garantir proteção e segurança aos cidadãos e de garantir a salvaguarda dos seus direitos, nos quais se enquadra o direito de liberdade de manifestação.

⁴⁰⁹ MIRANDA, Jorge - *Manuel de Direito Constitucional*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

⁴¹⁰ Artigo 9.º, da CRP.

A garantia, por parte do Estado, dos direitos das pessoas sujeitas à sua jurisdição não se pode reduzir à mera obrigação de assegurar que os seus órgãos não sejam responsáveis por os violar. Assim, atualmente aceita-se que o dever de garantir a segurança, além de ter conteúdo jurídico, impõe que o Estado evite diligentemente violações dos direitos fundamentais, venham estas de onde vierem, incluindo de simples particulares⁴¹¹.

Desde logo, o Estado tem o dever de garantir as liberdades dos cidadãos através de uma intervenção direta, sempre que o exercício dos direitos fundamentais seja ameaçado por terceiros. Esta obrigação do Estado deixa claro que a garantia de segurança interna tem cobertura jurídico-fundamental. Trata-se, por isso, de “um dever de proteção do Estado, que corresponde a um direito à proteção ou mesmo à segurança como direito fundamental autónomo”⁴¹² dos cidadãos, que se encontra expressamente previsto no artigo 27.º da CRP.

O direito à proteção e à segurança surge integrado na função de proteção dos direitos fundamentais. A segurança é uma necessidade coletiva que necessita de ser assegurada de forma regular e contínua através da atividade típica de organismos pertencentes à Administração Pública, que garantam os interesses vitais da comunidade política e os princípios socialmente aceites.

O Estado, como órgão supremo, encontra-se pois sujeito a uma obrigação geral de garantir que os seus órgãos e outras entidades públicas, bem como os particulares, respeitem os direitos individuais constitucionalmente consagrados. Mas se este dever assume natureza jurídica, e é imposto no interesse dos titulares dos direitos protegidos, não se compreenderia que não tivesse uma manifestação na sua esfera jurídica subjetiva, neste caso no art.º 27.º da CRP.

Enquadrando-se o direito à segurança nos direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados, é um direito que é imediatamente aplicável e vincula igualmente particulares, não no sentido de que estes últimos tenham qualquer dever

⁴¹¹ BATISTA, Eduardo Correias - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 92.

⁴¹² SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juri* - Sociedade Editora, Ld.ª, p. 57.

geral de proteção dos direitos de terceiros, mas antes por implicar para estes o dever, imposto diretamente pela Constituição, de realizarem alguns atos cautelares quando pretendam gozar um direito fundamental em termos que lesem o gozo dos direitos de terceiros ou criem um perigo grave e direto para este. Isto vai ao encontro dos limites impostos ao exercício dos direitos fundamentais, que apesar de serem fundamentais não deixam de encontrar limites. Neste sentido, o direito à segurança de cada um de nós configura um verdadeiro dever de segurança para os outros.

Assim, o Estado garante a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, protege pessoas e bens, previne e reprime a criminalidade e contribui para o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, e o respeito pela legalidade democrática (artigo 1º, nº 1, Lei 53/2008 de 29 de Agosto).

Da mesma forma, a atividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança (artigo 1.º, n.º 2, Lei 53/2008 de 29 de Agosto).

O conceito de segurança nacional está intimamente associado às noções de segurança, de nação ou de Estado. Segundo Arnold Wolfers, a ideia de segurança nacional “não pode significar a mesma coisa para diferentes pessoas”⁴¹³. Ann Fitz-Gerald salienta, por seu turno, o mesmo ponto de vista sobre as diferentes definições de segurança nacional no período contemporâneo e sugere que “a segurança nacional difere de país para país” e de “instituição para instituição”⁴¹⁴.

O Estado moderno, com a finalidade de assegurar a paz, está descrito numa última análise em decorrência de uma ordem jurídica coativa e do monopólio legítimo do uso da força. O seu objetivo é, essencialmente, o de garantir as condições mínimas externas

⁴¹³ WOLFERS, Arnold. (December 1952). **National Security as an Ambiguous Symbol**. Political Science Quarterly, Vol. 67, No. 4, p. 481.

⁴¹⁴ Ann M. Fitz-Gerald, A UK National Security Strategy: Institutional and Cultural Challenges, Defense Studies, March 2008, Vol. 8, No. 1, p. 5, as referenced in Sharon L. Caudle, “National Security Strategies: Security from What, for Whom, and by What Means,” Journal of Homeland Security and Emergency Management, Vol. 6, Issue 1, 2009, p. 8.

possibilitadoras do livre desenvolvimento da personalidade do indivíduo e do funcionamento do corpo social⁴¹⁵.

Estes pressupostos são, atualmente, essenciais devido a três razões; uma delas prende-se com o pluralismo e a complexidade cada vez maiores da sociedade, que tendem a dificultar a determinação de uma ordem mínima de valores comuns de convivência pacífica, outra com a crescente evidência de uma sociedade de risco, e uma terceira relaciona-se com a alteração do tradicional equilíbrio e tensões entre a mudança e a estabilidade.

Observa-se, ao longo das últimas décadas do século XX, a obsolescência do Estado, da sua administração e da sua polícia, no sentido de lidar com fenómenos novos, como a globalização, a integração em espaços regionais, como o europeu, e a pressão dos novos excluídos sociais⁴¹⁶.

Decorrente de tudo isso, o direito à segurança tem sido considerado por alguma doutrina como uma utopia, pois nem sempre o Estado consegue atingir a finalidade de garantir a segurança dos cidadãos.

Acontecimentos como o 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos da América, os atentados em Espanha e os mais recentes em França, demonstram claramente que os Estados não têm capacidade para lidar, de forma individualizada e eficaz, com as sucessivas ameaças e riscos que as sociedades correm. Talvez por falta de meios ou de organização, a verdade é que a insegurança se instalou dentro das sociedades modernas, e, por muitos esforços que sejam realizados, a verdade é que nem sempre o objetivo da segurança se pode ou consegue cumprir.

E muito disto porque, pese embora o papel preponderante das polícias na prossecução deste fim do Estado, o combate ao crime nem sempre é eficaz. A necessidade de recursos, tanto humanos como económicos e financeiros, é patente e a falta dos mesmos um entrave à concretização das finalidades do Estado, mormente a segurança.

⁴¹⁵ ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado*. 3.^a ed.. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p.51

⁴¹⁶ Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos - *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios fundamentais*. Tomo I, Lisboa, Dom Quixote, 2004, p. 105

A segurança, além de constituir uma função do Estado, a par da justiça e do bem-estar, afirma-se hoje como um fator de liberdade, de progresso social e económico, e deve envolver não apenas o Estado como todos os agentes sociais, estatais e não estatais, públicos ou privados, muito em especial as polícias.

Nessa medida, Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram que o direito à segurança plasmado na nossa Constituição comporta, para além de uma dimensão negativa, uma dimensão positiva, na medida em que se traduz “num direito positivo à proteção através dos poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrem /segurança da pessoa, do domicílio, dos bens”⁴¹⁷.

No caso do presente estudo, a obrigação de proteger os cidadãos consiste num verdadeiro direito à proteção da liberdade de se reunir e de se manifestar daqueles que, pacificamente participam em reuniões e manifestações. Daí que, como veremos adiante, o direito à segurança assuma um papel preponderante no exercício do direito de reunião e de manifestação, no sentido de garantir que as mesmas decorram de forma pacífica, ordeira e o mais segura possível.

1.2 A polícia num Estado de direito democrático: a sua função constitucional

Um dos pontos essenciais do Estado moderno é o “monopólio” da utilização legítima da força do Estado; este monopólio de poder representa uma expressão de soberania.

Como já deixámos supracitado, o Estado atinge os seus fins através dos seus diversos órgãos. A segurança é principalmente assegurada pela atuação da polícia.

O conceito de polícia resultou “de um prolongado processo de maturação, desde a indiferenciação até ao razoavelmente (embora não totalmente) diferenciado, sendo certo que a atividade material de polícia é tão antiga como a cidade ou a sociedade organizada, tendo antecedido a própria noção jurídica de polícia”⁴¹⁸.

⁴¹⁷ CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4ª edição, Coimbra editora, 2007, p. 479.

⁴¹⁸ CANAS, Vitalino - *A atividade de polícia e a atividade policial como atividades limitadoras de comportamentos e de posições jurídicas subjetivas*. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 1217.

Etimologicamente, a palavra “polícia” deriva do vocábulo grego “*politeia*” e do latim “*politia*”, coincidindo a sua raiz (polis-cidade) com a palavra “política”. Assim, a polícia começou por ser “polícia da cidade”, com um âmbito espacial estreito e com uma limitação bem mais próxima do município do que do cariz nacional hoje bem patente.

Já na antiguidade clássica se usava o conceito, por exemplo em PLATÃO, que a definia como a vida, a regulação e a lei que mantém a cidade; ARISTÓTELES afirmava, sobre o conceito de polícia, que a boa ordem e o governo da cidade eram o mais precioso dos bens. Por fim, também SóCRATES considerava que a polícia representava a alma da cidade, com funções idênticas às que esta desempenha no Homem: é a que pensa em tudo, que regula todas as coisas, a que faz ou procura todos os bens necessários e que afasta todos os males e calamidades que esta tem a temer.⁴¹⁹

Foi principalmente a partir do Estado moderno que o poder de polícia governamental, o qual era residual na Idade Média, apareceu como elemento distintivo de um novo Estado.

No nosso país, o Estado de Polícia acabou por coincidir com o período pombalino, no séc. XVIII, em que polícia significava toda a vasta atividade administrativa interna do Estado que, não vinculada à lei, tinha como razão de ser a promoção da “*saluspublica*”.

Foi por influência da filosofia do século XVIII que se deu uma mudança importantíssima no entendimento do conceito de poder de polícia, tendo em conta que, com o aparecimento do princípio da separação de poderes de Montesquieu, as funções de polícia passariam a estar juridicamente reguladas e o conteúdo material deste conceito passava a estar ligado apenas às tarefas de defesa perante os perigos⁴²⁰.

Atualmente, o conceito de polícia difere no direito de regime administrativo e no direito anglo-saxónicos. No primeiro, ligado ao modelo francês napoleónico, a polícia é concebida como uma atividade administrativa típica, caracterizada pelo fim de prevenção

⁴¹⁹ SAMPAIO, Jorge Silva. *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e garantias*. Coimbra: Coimbra Editora, Grupo Wolters Kluwer, 2012, pp. 20-21

⁴²⁰ SARMENTO, Catarina Castro. In Jorge Silva Sampaio, in **O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias**. Coimbra Editora, Grupo Wolters Kluwer, Fevereiro 2012, p.. 24.

de danos ilegais e pela restrição da liberdade das condutas individuais que envolvam o perigo de gerar tais danos. Pelo contrário, no direito anglo-saxónico (britânico), a polícia é apenas um sistema fortemente descentralizado de forças de manutenção da ordem, estruturadas de forma hierárquica.⁴²¹

Toda a atuação policial apresenta uma relação jurídica entre a administração de polícia e os cidadãos, na qual se podem configurar posições jurídicas ativas ou passivas. Na primeira encontramos um poder essencialmente funcional, um poder-dever de atuação da Administração policial. Já na outra encontramos um direito à atuação policial ou uma sujeição e dever de tolerância dessa mesma atuação. A justificação do poder de polícia parte do dever geral imposto a qualquer cidadão de não perturbar a ordem pública ou bens jurídicos essenciais. Assim, o poder de polícia constitui um poder-dever do Estado, na medida em que isso resulta de uma irrecusável necessidade administrativa.⁴²²

A polícia está subordinada aos pilares do Estado democrático e de direito, pois deve ser promotora e defensora da dignidade humana e deve agir como face da vontade do povo, para que seja assim considerada como construtora de um Estado de direitos humanos que assente na liberdade, na justiça e na solidariedade. Passa a assumir-se como um contribuinte ativo do exercício de direitos, liberdades fundamentais pessoais, sociais, económicas e políticas, bem como ator de manutenção científica, inteligente e participativa da ação cívica dos cidadãos⁴²³.

Esta função deve obediência, ao nível constitucional, aos princípios regentes da legalidade democrática, os quais têm a competência de defender e garantir enquanto ator estatal e como ator de democratização da sociedade, construído pelas ciências policiais que ganham dimensão transnacional⁴²⁴. Este pressuposto encontra-se descrito na jurisdição constitucional e no quadro jurídico-administrativo e considera que as

⁴²¹ CORREIA, Sérvulo. “Polícia”. In **DJAP**. Vol. VI, Lisboa 1994, pp. 393-394.

⁴²² LOMBA, Pedro Lomba - *Teoria das Medidas de Polícia Administrativa*. In Estudos de Direito de Polícia, (Coordenação de Jorge Miranda). Lisboa: AAFDL. 2003, p. 189.

⁴²³ Cfr. HÄBERLE, Peter - *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre: Editora Sérgio António Fabris, 2002, p. 18.

⁴²⁴ Quanto à construção de uma Polícia da tardo-modernidade subordinada às ciências policiais, Manuel Monteiro Guedes Valente - A ciência policial na sociedade «tardo-moderna» como Fundamento do Estado de Direito Democrático. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**. Vol. 2, n.º 2, JUL/DEZ 2011, pp. 47-63. Quanto à teoria da sociedade «tardo-moderna» no Direito penal e a globalização, José Faria Costa - *Direito penal e Globalização - Reflexões não Locais e pouco global*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 10.

polícias, com natureza constitucional, se encontram subordinadas aos princípios da reserva de lei e de precedência de lei⁴²⁵.

De acordo com Marcelo Caetano, a polícia representa o “modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”⁴²⁶. Assim, a polícia representa uma forma de atividade administrativa onde se excluem as ações judiciais, ou seja, as que saem fora do âmbito da esfera social, cujo objeto é a prevenção dos danos sociais⁴²⁷.

A atuação policial tem uma relação jurídica entre a administração de polícia e os cidadãos, através da qual se podem configurar posições jurídicas ativas ou passivas. Nas atuações ativas, pode-se encontrar um poder essencialmente funcional, um poder-dever de atuação da Administração policial e, numa posição contrária, o direito à atuação policial ou uma sujeição e dever de tolerância dessa mesma atuação⁴²⁸.

A nível jurídico, a CRP inclui no seu título IX, relacionado com a Administração Pública, o artigo 272.º, que consagra expressamente a polícia. Este preceito legal, bem como os que a ele se seguem, parecem referir-se expressamente à “polícia”. Quando o fazem, apesar de sermos levados a crer, ao fazer uma interpretação literal da lei, que a polícia ali referida é apenas uma “polícia administrativa”, parece-nos que não deve ser assim entendido. Na verdade, as normas ali revistas devem também ser aplicadas a todos os tipos de polícia, abrangendo tanto a polícia administrativa em sentido estrito como a polícia de segurança e a polícia judiciária⁴²⁹.

“O fato, porém, de a polícia se inserir no âmbito da Administração Pública significa estar aqui subjacente um conceito orgânico de polícia, isto é, o conjunto de órgãos e

⁴²⁵ Cfr. Ac. TC. N.º 304/2008 de 30 de maio de 2008.

⁴²⁶ CAETANO, Marcello - *Manual de Direito Administrativo*. Almedina: Coimbra, 3.ª Reimp. da 10.ª ed., Vol. II, 2004, p. 1150.

⁴²⁷ RAPOSO, João - *Direito Policial*. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2006, p. 24.

⁴²⁸ DIAS, Helder Valente. - **As Medidas de Polícia Administrativa e a Polícia de Segurança Pública**. Lisboa, ISCPSI, 2005, p. 5. Trabalho Final do Curso de Direcção e Estratégia Policial.

⁴²⁹ CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital - *Constituição da Republica Portuguesa Anotada*. Vol. II, 4.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 955.

institutos encarregados da atividade de polícia.”⁴³⁰ Trata-se, portanto, da atividade de polícia em sentido amplo, daí a doutrina portuguesa ter vindo a referir que o conceito constitucional de polícia tende a ser abrangente.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, o sentido do artigo 272.º (referindo que nele se encontra a legalidade democrática) “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 em coletividade”.⁴³¹

Nos termos do artigo 272.º n.º 1 da CRP é função de polícia “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. Significa isto que a polícia não tem apenas a função de assegurar o cumprimento da legalidade no Estado de direito democrático, mas também de garantir a segurança e de garantir o respeito pelos direitos dos cidadãos. Aqui se denota a necessidade de atuação positiva da polícia para a defesa dos direitos fundamentais como tarefa fundamental. Assim, o destinatário final da atuação policial é essencialmente o cidadão.

Isto leva-nos a concluir que a atuação da polícia não passa unicamente por uma atuação negativa, tornando-se essencial a existência de atuações positivas. O prof. Marcello Caetano referia como especialidades da atuação policial, por um lado a prevenção dos perigos, e por outro a caracterização dos referidos perigos como sociais.⁴³² Segundo o entendimento deste professor, o perigo é social quando o dano a evitar também o seja, isto é, seja um dano que se repercuta diretamente na vida da coletividade, afetando o decurso normal desta. Hoje em dia, a manifestação tem, para além desta dimensão negativa, também uma dimensão positiva, o que contribui para afastar a negatividade que o próprio conceito “polícia” acarreta para a sociedade. Assim, a função policial não passa unicamente pela prevenção e reparação dos danos sociais, mas também passa por atuação na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

O prof. Vieira de Andrade considera que as medidas de polícia nem sempre são medidas restritivas. Há, na verdade, situações em que a polícia tem a obrigação de atuar, por existir um direito subjetivo dos indivíduos à atuação de polícia para proteção de direitos

⁴³⁰ *Idem.*

⁴³¹ *Idem.*

⁴³² CAETANO, Marcello - *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. 3.ª reimpressão portuguesa, almedina: Coimbra, 2010, p. 267.

de liberdade, designadamente quando estiverem em causa bens jurídicos mais valiosos, como a vida ou a integridade física. Aqui o papel policial tem uma finalidade protetora não restritiva e uma prestação vinculada e não discricionária, podendo até existir, nalguns casos, “um direito fundamental dos indivíduos à atuação policial para defesa” dos direitos liberdades e garantias.⁴³³

Já Gomes Canotilho e Vital Moreira assinalam ainda a existência de um dever público de proteção jusfundamental, que, para além de limite, serviria também de fim da atuação de polícia⁴³⁴.

Por seu turno, Sérvulo Correia refere que “a Constituição autoriza uma conceção ampla dos fins de polícia. Estes serão afinal todos aqueles interesses gerais, protegidos por lei, que possam ser sujeitos a um risco de dano por condutas individuais cuja perigosidade seja controlável através do exercício de competências administrativas”⁴³⁵. O autor rejeita a ideia de que as atuações de polícia se limitariam à restrição de direitos, recorrendo, por isso, à ideia de controlo enquanto “efeito genérico comum aos diversos tipos de atos” de polícia⁴³⁶.

Desta forma, somos também do entendimento de que as funções de polícia não se limitam apenas e tão só a restringir direitos, mas também a proteger os cidadãos, tendo por isso uma função negativa e uma função positiva.

É, desde logo, a própria CRP, no seu artigo 272.º, a prever o direito à liberdade e à segurança. Por outro lado, o próprio legislador colocou à polícia a função de proteger os direitos fundamentais dos cidadãos, ao consagrá-los no artigo 272.º da CRP. Mesmo que o legislador constitucional não tivesse procedido a esta referência expressa dos direitos fundamentais no seu texto legal, em sede de matéria de polícia, “o efeito

⁴³³ ANDRADE, José Carlos Vieira de. - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.

⁴³⁴ CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital - *Constituição da Republica Portuguesa Anotada*. Vol. II, 4ª edição, Coimbra Editora, 2010, p. 955.

⁴³⁵ CORREIA, Sérvulo – *Polícia*. In *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VI. Editora: Edição de Autor, 1994, p. 402.

⁴³⁶ *Idem*, p.394.

objetivamente irradiante dos direitos fundamentais, que vincula de forma abrangente toda a Administração, levaria exatamente à mesma conclusão”⁴³⁷.

O Estado, no domínio da segurança, cada vez mais se vê incapaz de dar uma resposta eficaz à população, o que favorece a emergência de novos atores interessados em participar na produção da segurança, reclamando para o efeito o alargamento das suas competências e exigindo do Estado uma redefinição do seu papel.

O sistema policial português, tendo em consideração que existem duas Forças de Segurança (FS), uma de natureza militar, a Guarda Nacional Republicana (GNR), e outra de natureza civil, a Polícia de Segurança Pública (PSP), é caracterizado como sendo um sistema policial dualista, sendo que as atribuições genéricas de ambas as forças policiais são idênticas, variando a sua prossecução em função da área geográfica atribuída a cada uma das Forças⁴³⁸.

Parece-nos, então, que a atividade de polícia corresponde a uma função administrativa do Estado, que tradicionalmente acarretava a função de polícia ordenadora e de garantia de prossecução e satisfação de necessidades coletivas (a segurança interna do Estado, dos seus cidadãos e respetivos bens, a saúde pública, a tranquilidade pública), mas que, no entanto, numa visão mais moderna, faz acrescer a tais necessidades a proteção ambiental, a qualidade alimentar, o funcionamento do mercado, o urbanismo, etc.

Por definição constitucional, prevista no artigo 272.º, n.º 1, atribui-se à polícia a função de garantir a segurança interna, que em adição ao artigo 273.º determina que as Forças Armadas estejam fora dessa mesma função. O n.º 2 do mesmo artigo descreve que “as medidas de polícia são previstas na lei”, embora as medidas de polícia administrativa sejam atuações da administração, que através de formas jurídicas distintas reduzem e/ou eliminam os danos causados por atividades perigosas, em conformidade com os interesses legalmente protegidos⁴³⁹.

Deste modo, poder-se-á referir que o n.º 2 deste artigo tem um duplo significado, pois inclui o princípio da tipicidade em que as medidas de polícia devem estar previstas na

⁴³⁷ SAMPAIO, Jorge Silva. *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra: Coimbra Editora, Grupo Wolters Kluwer, 2012, p41.

⁴³⁸ ROCHA, Manuel Fernandes Borlido da - *Segurança Nacional e a Problemática do Sistema Policial Dualista*. [Consult. 26OUT2015]. Disponível em <http://biblioteca.exercito.pt/plinkres.asp>.

⁴³⁹ LOMBA, Pedro - *Estudos de Direito de Polícia*. Vol. I. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 193.

lei, medidas estas que visam à proteção dos interesses coletivos definidos, igualmente, por lei. Neste número, existe ainda a consagração do princípio de proibição do excesso, ou seja:

“significa que as medidas de polícia devem obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade. Trata-se de reafirmar, de forma enfática, o princípio constitucional fundamental em matéria de atos públicos potencialmente lesivos de direitos fundamentais e que consiste em que eles só devem ir até onde seja imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando no mínimo os direitos dos cidadãos”⁴⁴⁰.

A atividade de polícia representa, assim, uma função administrativa do Estado e tem a função de polícia ordenadora e de garantia de prossecução e satisfação de necessidades coletivas. Numa visão mais atual juntam-se a estas a necessidade de proteção ambiental, a qualidade alimentar, o funcionamento do mercado, o urbanismo⁴⁴¹.

A este fim, Hélder Valente refere que “A polícia administrativa tem a função de garantir a ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas e bens e da prevenção de crimes”⁴⁴². A defesa e a salvaguarda dos direitos dos cidadãos impõem-se à polícia como uma “obrigação de proteção pública dos direitos fundamentais”⁴⁴³.

Quanto a Sérvulo Correia, faz este menção da doutrina clássica de polícia, a qual assenta essencialmente na especificidade do modo de agir da Administração através de três pontos: a delimitação dos fins ou interesses públicos a continuar em decorrência da utilização de conceitos-tipo de segurança e ordem públicas, o conteúdo da atividade composto por efeitos limitativos de condutas específicas e a neutralização de perigos para a sociedade⁴⁴⁴.

A passagem do Estado Liberal para um Estado Social de Direito implicou um aumento de bens sociais suscetíveis de proteção policial, sendo que a tendência atual considera

⁴⁴⁰ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República...*, 3.^a ed., Vol. II, p. 956.

⁴⁴¹ DIAS, Hélder Valente - *As Medidas de Polícia...*, Trabalho Final..., p. 10.

⁴⁴² CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República...*, 3.^a ed., Vol. II, p. 957.

⁴⁴³ Idem

⁴⁴⁴ CORREIA, Sérvulo. *Polícia. In Dicionário Jurídico...*, Vol. VI, p. 403.

como “bens suscetíveis de proteção policial todos os que a Ordem Jurídica tutele e que possam objetivamente ser ameaçados por condutas perigosas de particulares”⁴⁴⁵.

1.3 O respeito pelos Direitos Fundamentais como fonte da legitimidade da atuação policial

A defesa dos direitos tem como base um conjunto de garantias processuais e procedimentais, que as tornam numa das manifestações mais conhecidas do Estado de direito.

Nem sempre estas garantias são compreendidas, acusando-se os juristas de desprezarem o conteúdo do direito e a realidade das coisas. Há muito que foi respondido aos críticos do formalismo que a forma, no Estado de Direito, é inimiga jurada do arbítrio e irmã gémea da liberdade.

O Estado de Direito garante a segurança e a liberdade. Procura-se, através de um conjunto de princípios jurídicos, estruturar a ordem jurídica por forma a dar segurança e confiança às pessoas. A maior parte das pessoas exige fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência aos atos dos poderes públicos, de forma a poderem orientar a sua vida de forma segura, previsível e calculável. Das regras da experiência derivou-se um princípio geral da segurança jurídica, cujo conteúdo é aproximadamente este: as pessoas — os indivíduos e as pessoas coletivas têm o direito de poder confiar que, aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas ou em atos jurídicos editados pelas autoridades com base nessas normas, se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico⁴⁴⁶.

Todas as relações de poder contêm um fundamento, ou seja, a imposição de uma vontade ou norma por uma das partes. Esta questão surge, geralmente, em discussões teóricas relacionadas com a fundamentação do poder e a sua leitura centra-se na

⁴⁴⁵ *Idem.*

⁴⁴⁶ MADUREIRA, N. - *A estatística do corpo: Antropologia física e antropometria na alvorada do século XX*. Etnográfica, vii (2), 2003, pp. 283-303.

apreciação das práticas do poder. Parte-se, por esta razão, do princípio que estas serão transformadas pelas interações com os cidadãos⁴⁴⁷.

Assim, no Estado de Direito os poderes policiais são atribuídos por lei e visam os fins ali estabelecidos. “Não há polícia sem lei ou à margem da lei e do Direito”⁴⁴⁸.

Os poderes policiais são, pois, por natureza, poderes jurídicos. Isto não obsta, porém, a que se reconheça à autoridade policial uma maior ou menor liberdade de conformação na aplicação da lei ao caso concreto, como forma de garantir a medida adequada no momento oportuno, e assim, não só a eficácia da ação policial, como também a justiça do caso concreto.⁴⁴⁹

“A polícia administrativa tem a função de garantir a ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas e bens e da prevenção de crimes”⁴⁵⁰. A defesa e a salvaguarda dos direitos dos cidadãos impõem-se à polícia como uma “obrigação de proteção pública dos direitos fundamentais”⁴⁵¹.

Aqui chegados, cumpre-nos agora analisar qual a discricionariedade que as polícias podem ter para cumprir as tarefas que lhes são atribuídas e quais os limites da sua atuação.

Que existe discricionariedade parece-nos ser certo, principalmente discricionariedade nos meios usados para atingir os fins propostos, uma vez que a polícia tem, na sua atuação, uma maior ou menor liberdade. “Esta liberdade será sempre uma liberdade objetiva e não subjetiva, portanto uma liberdade para a realização da justiça no caso concreto e não para a realização do capricho pessoal. Em suma, uma liberdade atribuída pela lei e por ela limitada”⁴⁵².

⁴⁴⁷ LAWRENCE, P. - History, criminology and the use of the past. *Theoretical Criminology* 16 (3). 2012, pp. 313-328. [Consult. 26OUT2015]. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.844.3255&rep=rep1&type=pdf>.

⁴⁴⁸ SOUSA, António Francisco de - Discricionariedade na atuação policial. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord) - **Reuniões e manifestações- actuação policial**. Centro de investigação do ISCPSI, Coimbra: Almedina, 2009, p. 2015.

⁴⁴⁹ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. *Quid Juris* - sociedade Editora, Ld.^a, 2009, p. 215.

⁴⁵⁰ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da Republica Portuguesa Anotada*. Vol. II, 4.^a ed.. Coimbra: Coimbra Editora, p. 957.

⁴⁵¹ *Idem*, p. 956.

⁴⁵² SOUSA, Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. *Quid Juris* - Sociedade Editora, Ld.^a, 2009, p. 216.

A polícia encontra-se subordinada aos princípios gerais da ação administrativa, entre os quais se destacam os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da igualdade, da eficiência, da abertura, da transparência e da participação. É relativamente à legalidade da atuação policial que se coloca a questão central do grau de vinculação da autoridade policial à lei e ao direito.

O prof. António Sousa distingue aqui três teses relativamente a este assunto: a tese clássica, em que a autoridade policial goza de uma ampla liberdade de atuação para poder reagir atempada e adequadamente às circunstâncias permanentemente mutáveis com que se defronta no dia-a-dia; a tese mista tradicional, em que a atuação policial de prevenção do perigo é dominada pela discricionariedade da autoridade e em que a atuação policial de repressão criminal é dominada pelo princípio da legalidade; e a tese mista reelaborada, segundo a qual a discricionariedade é uma característica da atuação policial de prevenção do perigo, que é dominada pelo princípio da oportunidade; já quanto à atividade de perseguição criminal, é esta dominada pelo princípio da legalidade. Certos domínios da repressão penal, como o combate à criminalidade organizada, são dominados pela discricionariedade.⁴⁵³

Marcello Caetano considera que “nunca foi possível, porém, cingir completamente a polícia na legalidade, reduzi-la a mera atividade executora da lei nos precisos termos por esta regulados. Embora no direito moderno os poderes de polícia, como todas as formas de competência, tenham de ser conferidos por lei, o facto de as autoridades que os exercem estarem permanentemente em face das manifestações multiformes das condutas individuais e da vida social, em tantos casos imprevisíveis, senão na forma pelo menos quanto ao lugar, tempo e modo de produção, força a deixar-lhes uma certa margem de liberdade de atuação”.⁴⁵⁴

Na verdade, segundo este autor, caso não existisse esta discricionariedade, poderia muitas vezes perder-se a oportunidade de intervir, o que poria em causa a utilidade da intervenção policial. Não podemos deixar de assinalar que esta posição confronta o

⁴⁵³ SOUSA, António Francisco de - Discricionariedade na atuação policial. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord) - **Reuniões e manifestações- actuação policial**. Centro de investigação do ISCPSI, Coimbra: Almedina, 2009, p. 2015.

⁴⁵³ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. *Quid Juris* - sociedade Editora, Ld.ª, 2009, pp, 216-217.

⁴⁵⁴ CAETANO, Marcello - *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II. 10.ª ed., 3.ª reimpressão. Coimbra: Almedina. 2004, p 1124.

texto constitucional, uma vez que toda a discricionariedade que possa existir tem de derivar da lei e do direito e apenas “pode ser exercida para a realização da justiça no caso concreto”⁴⁵⁵. Esta é a tese clássica quanto à discricionariedade de que falámos acima.

Quanto à tese mista tradicional, referida por António Sousa, sustentada por outra parte da jurisprudência, doutrina que “a atuação das forças policiais é livre quando previne o perigo e vinculada quando persegue o crime”.⁴⁵⁶ Segundo esta tese, enquanto no domínio da prevenção do perigo impera o princípio da oportunidade, no domínio da perseguição ao crime domina o princípio da legalidade. No domínio processual-penal, a polícia deve intervir sempre que tenha sido praticado um crime, e em todos os casos.

Por sua vez, os autores que defendem uma “tese mista reelaborada” postulam que as circunstâncias do caso concreto exigem, em certas circunstâncias, a aplicação do princípio da oportunidade em detrimento do princípio da legalidade. Esta doutrina considera que “o pragmatismo policial se transforma cada vez mais em padrão de realização do direito. O pragmatismo da atuação policial exige amplos poderes de ingerência e a necessária flexibilidade da atuação policial, especialmente em domínios como o da criminalidade organizada”⁴⁵⁷ Na verdade, nem sempre é fácil para a atuação policial cingir-se àquilo que a lei determina. Há situações em que, para atingir o fim e evitar a produção de efeitos ilícitos por parte dos agentes do crime, e portanto como forma preventiva, a discricionariedade é essencial à atuação policial. Só desta forma se pode tornar eficaz. Portanto, na génese desta última teoria, que nos parece ser a mais adequada à efetiva atuação policial, a intervenção da polícia tem de ser vista caso a caso, sempre mediante os limites que haja, tanto do lado de quem pratica o crime como do lado de quem o combate.

Por outro lado, não poderemos reconhecer, até porque a lei não o faz, um tão alargado poder discricionário por parte das forças policiais nas suas atuações, uma vez que isso poderia conduzir a um inevitável poder policial sem limites, de controlos incontornáveis, incompatível com os princípios do Estado de Direito. Daí que, no âmbito do processo penal português, os meios de prova e os meios de obtenção de prova

⁴⁵⁵ *Idem.*

⁴⁵⁶ *Ibidem.*

⁴⁵⁷ *Idem*, p. 218.

se encontrem tipificados na lei (apesar de também aqui existir quem defenda a não taxatividade) para evitar precisamente a violação de direitos, liberdades e garantias dos visados.

António Francisco de Sousa entende que o reconhecimento de um poder totalmente discricionário aos agentes policiais “que privilegia o pragmatismo em detrimento da salvaguarda de um equilíbrio entre o poder policial e a garantia de segurança jurídica dos cidadãos põe em causa o princípio do Estado de Direito”⁴⁵⁸. Tese esta que adotamos na íntegra, na medida em que qualquer atuação policial tem de ser racional e pautada pelo cumprimento de direitos fundamentais. Efetivamente, o fato de os agentes policiais terem como tarefa fundamental a prevenção do crime não significa que, para o fazerem, possam livremente usar de meios e estratégias que violem os direitos e garantias dos cidadãos, muito pelo contrário: qualquer atuação tem sempre adjacente a obrigação de respeito por estes.

E conclui assim António Sousa que “ tanto no domínio da prevenção do perigo, como no domínio da perseguição criminal, como ainda no domínio do combate à criminalidade organizada, a atuação policial está sob o império da lei e do Direito”⁴⁵⁹.

De todas as formas, se os direitos fundamentais lhe permitem e impõem uma proatividade para defesa dos mesmos, a atuação policial terá sempre de os respeitar, ou não fosse a garantia dos direitos de liberdade uma tarefa fundamental e não estivessem todas as entidades públicas vinculadas aos direitos fundamentais.

Apesar de ser tarefa difícil, a verdade é que a atuação policial tem de encontrar limites, articulando-se assim entre a liberdade e a segurança de cada um.

O artigo 272.º da CRP pese a ampla conceção de “polícia” que nos oferece, ressalta desde logo o princípio da vinculação funcional da polícia, segundo o qual a atividade da polícia só poderá ser exercida quando existam tarefas de polícia (nº 1). Já o n.º 2 refere que “as medidas de polícia são as previstas na lei”. Ora, parece-nos que o próprio texto constitucional condiciona a atuação policial a um princípio da tipicidade, estando aqui presente uma verdadeira “cláusula de tipicidade” de medidas de polícia, na medida em

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 219.

⁴⁵⁹ *Idem*, p. 220.

que não devem ser utilizadas para além do estritamente necessário - princípio da proporcionalidade.⁴⁶⁰

As medidas de polícia administrativa constituem, no entanto, atuações da administração que, sob formas jurídicas diferenciadas, procuram reduzir ou eliminar danos causados por atividades perigosas, e bem assim constituem um dever de proteção policial que consiste na obrigação de atuação policial para a defesa de direitos fundamentais. O n.º 2 do artigo 272.º da CRP comporta, portanto, um duplo significado: se por um lado surge o princípio da tipicidade, em que as medidas de polícia devem estar previstas na lei, por outro, estas medidas visam proteger os interesses coletivos definidos também por lei, encontrando nós aqui, também, outro limite relacionado com a proporcionalidade.

Mas poderemos falar de um verdadeiro princípio da tipicidade? Segundo Jorge Sampaio, caso “ defendêssemos a existência de um verdadeiro princípio da tipicidade das medidas de polícia, como parece decorrer da Constituição, em determinados casos poderia verificar-se que a administração se encontrava obrigada a agir para defesa de direitos fundamentais, mas, como as medidas para efetivar essa defesa, por alguma razão, não estavam previstas na lei, ficava a mesma impedida de agir, porque a rígida tipicidade das medidas de polícia o não permitia”⁴⁶¹.

E nessa parte temos de concordar, uma vez que, defendendo como defendemos o poder discricionário da polícia, na esteira do que defende o prof. António Sousa, por um lado a omissão de atuação por parte da administração seria inconstitucional; mas por outro, essa atuação está sempre limitada aos limites impostos pelo princípio da tipicidade. “É que se, por um lado, o n.º 1 do artigo 272º parece consagrar cláusulas gerais de polícia ao definir como funções de polícia “defesa da legalidade democrática”, a “garantia da segurança interna” e a “garantia dos direitos dos cidadãos”, por outro lado, o n.º 2, do mesmo artigo, vem impor que as medidas de polícia estejam tipificadas na lei”⁴⁶².

⁴⁶⁰ SAMPAIO, Jorge Silva. *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra: Coimbra Editora, Grupo Wolters Kluwer, 2012, p. 121.

⁴⁶¹ *Idem*, p. 122 - 123

⁴⁶² *Idem*.

O n.º 2 do artigo 272.º da CRP não constitui um preceito legal estanque e claro. Sérvulo Correia⁴⁶³ diz que este artigo pode ser interpretado de duas formas: como forma de proibir as atuações de polícia da Administração fora dos casos taxativamente previstos na lei, o que implica uma enunciação exaustiva do conteúdo dos atos de polícia, isto é, dos meios a usar em cada caso, ou, por outro lado, ao exigir que a lei apenas preveja legalmente as competências dos órgãos e agentes, afastando a taxatividade desses mesmos atos. É que uma coisa será a imposição de limites à atuação policial, outra, distinta, é a não admissão de meios de proteção policial fora daqueles que se encontrem previstos. Isto parece-nos que, com o objetivo de intervir na proteção dos nossos direitos fundamentais, não será o mais adequado, na medida em que situações concretas haverá que levam as polícias a agir de forma não prevista na lei, mas da forma como melhor aprouver ao caso concreto, da forma que melhor atinja as finalidades impostas. Importa ainda fazer referência ao princípio da proibição do excesso, que também é consagrado constitucionalmente no art.º 272º da CRP.

“O princípio da proibição do excesso significa que as medidas de polícia devem obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade. Trata-se de reafirmar, de forma enfática, o princípio constitucional fundamental em matéria de atos públicos potencialmente lesivos de direitos fundamentais e que consiste em que eles só devem ir até onde seja imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando no mínimo os direitos dos cidadãos”⁴⁶⁴.

Assim, a atuação policial, apesar de acompanhada por uma discricionariedade que lhe é intrínseca, encontra limites constitucionalmente impostos e que não podem ser ultrapassados. Nessa medida, a lei prevê mecanismos de proteção e meios de defesa aos cidadãos da atuação ilícita dos órgãos policiais, e de, aliás, todos os órgãos do Estado, podendo este incorrer em responsabilidade criminal, disciplinar ou civil.

⁴⁶³ CORREIA, Sérvulo - *Polícia*. In Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. VI. Editora: Edição de Autor, 1994.

⁴⁶⁴ CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. II, 4.ª ed... Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 956.

1.4 A responsabilidade das forças de segurança na manutenção da ordem pública

A segurança é hoje o marco central de vários debates das sociedades modernas, em decorrência da instabilidade, imprevisibilidade e incerteza que caracterizam o mundo atual. Assim, o quadro de ameaças e riscos que recaem sobre a segurança das pessoas e do funcionamento das instituições democráticas obriga o Estado a rever os instrumentos existentes. Além de constituir uma tarefa fundamental do Estado, a par da justiça e do bem-estar, afirma-se hoje como um fator de liberdade, de progresso social, económico e, fundamentalmente, como um fator estratégico para o desenvolvimento, cuja produção deve implicar todos os atores sociais, estatais, não estatais, públicos e privados⁴⁶⁵.

A atuação policial está intimamente ligada à ideia de prevenção do perigo, como forma de evitar ocorrências de danos que afetem os bens jurídicos coletivos e individuais e que coloquem em causa os interesses da sociedade.

As medidas de polícia, enquanto providências destinadas a evitar que uma determinada situação se converta num perigo para a sociedade, incidem sobre os perigos concretos e iminentes diretamente associados aos danos, e também na origem do próprio perigo.

Isso não obstante, à primeira vista, uma interpretação literal do artigo 272º da CRP nos levar a concluir que a Constituição da República Portuguesa não reconhece à polícia, de forma expressa, a função de salvaguardar a ordem e a segurança pública, limitando-se a estabelecer como funções da polícia a defesa da legalidade democrática e a garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. (art.º 272.º n.º 1 da CRP).

Desde já adiantaremos que somos do entendimento que, apesar de não se encontrar diretamente consagrado no texto constitucional, uma das principais funções da polícia será a de zelar pela manutenção da ordem pública na sociedade.

De acordo com António Francisco de Sousa, a ordem e a segurança públicas constituem atualmente a função da polícia, isto porque “resulta de uma garantia do próprio Estado de direito democrático, uma vez que a garantia dos direitos e liberdades exige a garantia

⁴⁶⁵ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - Contributos para uma Tipologia de Segurança Interna. In Valente, M., (Coord.). **I Colóquio de Segurança Interna** - Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna. Coimbra: Almedina, 2005.

do seu exercício efetivo e este exige a ordem e segurança públicas. Sem ordem nem segurança públicas, não haverá liberdade, direito e legalidade. A própria Constituição Portuguesa reconhece uma estreita ligação entre a liberdade e a segurança, ao garantir, no seu art.º 27.º, n.º 1, “a todos os cidadãos um direito fundamental à liberdade e à segurança”. (Sousa, 2006, p.36)⁴⁶⁶. Referindo, ainda o mesmo autor, que não é fácil nem pacífica a definição atual de ordem e segurança públicas, nem a sua delimitação.

A existência do Estado e de cidadãos em convivência uns com os outros impõe, desde logo, que haja ordem e segurança. A ordem constitui um dos busílis da convivência nas sociedades modernas, aliás, a sociedade apenas funciona, enquanto tal, de forma ordenada. Esta ordem nem sempre é, no entanto, tarefa fácil de se conseguir, cabendo, por vezes, aos órgãos do Estado promovê-la e mantê-la.

Parafraseando Pedro Clemente, “a ordem precede a humanidade, visto ter uma origem biológica, a qual foi domesticada pelo engenho humano”⁴⁶⁷.

Em termos gerais, António Francisco de Sousa Sousa defende que a segurança pública consiste na inviolabilidade da ordem jurídica, dos direitos e bens jurídicos dos particulares e dos entes públicos. Neste sentido, poderemos referir que os elementos protegidos pela segurança pública são: o Estado e as suas instituições, a inviolabilidade do ordenamento jurídico, considerado como um todo, e certos direitos subjetivos e bens jurídicos individuais, como sejam a vida, a integridade física, a saúde, a liberdade, a honra e o património.

Já a ordem pública não encontra um conceito concreto que a defina. Pode ser definida operacionalmente como “um conjunto de requisitos extrajurídicos, porventura pré-jurídicos, mas não alheios ao jurídico, sem os quais não poderiam funcionar as

⁴⁶⁶ SOUSA, António Francisco de - A Polícia na Constituição Portuguesa. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (eds.) - **II Colóquio de Segurança Interna** - Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna. Coimbra: Almedina, 2006.

⁴⁶⁷ CLEMENTE, Pedro - A ordem em público. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSI. Coimbra: Almedina. 2009, p. 122.

instituições do Estado e da sociedade civil e não poderiam ter efetivação concreta os direitos da pessoa”⁴⁶⁸.

Segundo uma perspectiva mais conservadora, o conceito de ordem é inseparável das noções de controlo, disciplina e obediência. Por outro lado, os anarquistas defendem que a ordem está relacionada com a harmonia natural e com o equilíbrio.⁴⁶⁹ Assim, ordem será caracterizada por comportamentos regulados e organizados, e reflete regularidade, estabilidade e previsão de formas de comportamento, transmitindo a ideia de continuidadeⁱ.

As normas de ordem pública são normas de aplicação imperativa que visam direta e essencialmente tutelar os interesses primordiais da coletividade⁴⁷⁰. A ordem pública consiste num agrupado dos direitos fundamentais dos cidadãos, que se insere no âmbito das relações privadas entre estes, e das relações entre eles e a própria administração.

O conceito de ordem pública pode ser analisado sob duas perspetivas: a perspetiva da ordem pública interna, respeitando às normas e princípios que não podem ser afastados pela vontade das partes, agindo como marco limitador à atividade individual de contratar; e sob a perspetiva da ordem pública internacional, que está vinculada aos atos praticados no exterior que têm repercussão em território nacional, funcionando, assim, como filtro de leis, sentenças e atos em geral, e impedindo a sua eficácia quando se veem ameaçados proeminentes valores de justiça e moral⁴⁷¹. Assim, a segurança e a ordem estão interligadas numa dupla vertente, segurança física, isto é, a não existência de condicionamento, violência e medo, e segurança psicológica, ou seja, o conforto e estabilidade que a rotina oferece.

Para uma corrente doutrinária, a origem da desordem não depende do homem mas sim do próprio sistema social, uma vez que o homem nasce puro e é, posteriormente, corrompido pela sociedade.⁴⁷² Para garantir a ordem é necessário, segundo esta

⁴⁶⁸ Sousa Franco, citado por CLEMENTE, Pedro - A ordem em público. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSI. Coimbra: Almedina. 2009, p. 128.

⁴⁶⁹ FELGUEIRAS, Sérgio - A Atividade policial na gestão da violência. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSI. Coimbra: Almedina. 2009, p. 140.

⁴⁷⁰ COSTA, Mário Júlio de - Direito das Obrigações. 3.^a ed.. Coimbra: Almedina, 2000, p. 473.

⁴⁷¹ TARANTA, Ângela - *Conceito de Ordem Pública e Bons Costumes e seus Reflexos nos Contratos*. Verbo jurídico, 2008.

⁴⁷² De referir que um dos mais importantes defensores desta teoria é Rousseau, na sua obra “o contrato social”.

vertente, programar uma intervenção social coerente, no sentido de melhorar as condições de vida das populações.

Do outro lado estão aqueles que entendem que a desordem tem origem na pessoa humana, e nessa medida também o Estado tem de intervir para impor a ordem, porque a mesma já é preexistente⁴⁷³.

Face a uma noção de segurança pública de tal abrangência, como a que nos é apresentada por António Francisco Sousa, ao conceito de ordem pública, em sentido restrito, ficarão apenas reservados os valores morais, sociais e éticos que se consideram fundamentais ao bom funcionamento de uma sociedade.

Neste sentido, a ordem pública compreenderá o conjunto das normas sociais não escritas relativas à conduta do cidadão na sociedade, cuja observância, para a visão dominante, é pressuposto essencial para uma vida humana e cívica ordenada em comunidade.

Quanto ao conceito restrito de ordem pública, como função das forças de ordem e segurança públicas, António Sousa diz que é partilhado pela generalidade da doutrina e da jurisprudência da especialidade, não se conhecendo opiniões noutro sentido. Este autor vem-nos dizer, de forma conclusiva, que “enquanto fonte de habilitação das forças policiais, a ordem pública se apresenta de valor secundário, já que, por um lado, a competência primária para a sua salvaguarda pertence às autoridades de ordenação e, por outro lado, a generalidade destas matérias se encontra expressamente regulada por lei, fazendo, pois, parte da segurança pública”⁴⁷⁴

Os critérios de aferição da ordem pública encontram-se, não de forma expressa mas intrínseca, na Constituição, pois é a lei fundamental que reflete os valores que devem dominar a sociedade.

⁴⁷³ Thomas Hobbes descreveu que a principal inclinação humana é a permanente e incansável conquista do poder. A construção da conceção conservadora alicerçou-se no pensamento de Hobbes, que, por isso, rejeita liminarmente as explicações do crime baseadas na pobreza ou carências sociais, porque, segundo ele, os crimes, as incivildades não são mais do que fenómenos individuais que refletem a corrupção moral que existe em cada pessoa. (Sérgio Felgueiras, a atividade policial na gestão da violência, p. 141)

⁴⁷⁴ SOUSA, António. (2006). P. 41).

E por isso, aquilo que poderá ser considerado desordem numa sociedade poderá não o ser noutra, dependendo tudo das práticas sociais, costumeiras e legalmente aceites de cada país.

Cumpre às forças de segurança, como operadores do Estado, zelar pela manutenção da ordem pública e da segurança entre os cidadãos. Estes deveres estão intimamente ligados com o dever de proteção da Administração, que decorre das tarefas fundamentais do Estado e do conteúdo objetivo das normas e dos direitos fundamentais, da vinculação das entidades públicas aos direitos, liberdades e garantias, prevista no artigo 18º nº 1 CRP, e à Constituição em geral, de acordo com o artigo 266º nº 2 da CRP. “Esta vinculação traduz-se no facto de termos a Administração como um entidade incumbida de exercer poderes para a realização de fins de interesse público que podem coincidir com a defesa de direitos, liberdades e garantias ameaçados ou ofendidos por terceiros”⁴⁷⁵.

O cumprimento destes deveres por parte do Estado não é, contudo, de fácil realização e depende sempre de pressupostos materiais e financeiros. Isto é, “o condicionamento material que marca a dimensão positiva dos direitos fundamentais transforma-os em direitos “sob reserva do possível” e, por isso, o dever jusfundamental de ação recai sobre o Estado.”⁴⁷⁶

Na verdade, qualquer intervenção do Estado implica custos, ou seja, recursos humanos e económicos, o que pode, por vezes, condicionar a intervenção policial na manutenção da ordem e da segurança na sociedade.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou o princípio da racionalização administrativa dos recursos humanos e materiais, conforme o n.º 5 do art.º 267.º da CRP⁴⁷⁷, como vetor estruturante do Estado de direito democrático, precisamente pela consciencialização, por parte do legislador, das limitações dos

⁴⁷⁵ SAMPAIO, Jorge Silva - *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra: Coimbra Editora, Grupo Wolters Kluwer, 2012, p. 102.

⁴⁷⁶ *Idem*, p. 103.

⁴⁷⁷ O artigo 267.º n.º 5 da CRP determina que “o processamento da atividade administrativa será objeto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.”

recursos e da legitimidade do poder de cobrar impostos para subsistência do Estado de direito material e social democrático.

Esta racionalização implica uma justa e adequada distribuição e assunção das atribuições e competências constitucionais por parte de toda a administração estadual. A consciência da escassez dos meios materiais – em especial económico-financeiros – impunha uma Constituição que entregasse a cada órgão e serviço de soberania, de acordo com a sua natureza, as atribuições, as competências e os meios necessários para as prosseguir e as cumprir.

Assim, a atuação da polícia administrativa, ainda que devida, em virtude da existência de um dever de proteção policial, terá de ser aferida à luz de parâmetros de possibilidade, no sentido de que essa atuação poderá não ser possível no caso concreto, tendo em conta as condições materiais existentes.⁴⁷⁸

Em Portugal, as tarefas de segurança e ordem pública são garantidas por um conjunto de forças e serviços de segurança⁴⁷⁹ de competência nacional, repartidas por áreas territoriais e funções mais ou menos exclusivas, onde predomina a especificidade estatutária, orgânica e institucional de cada uma das forças e serviços e a especialização funcional⁴⁸⁰.

1.5 O significado da liberdade do Direito Fundamental de manifestação num Estado de direito democrático

Os direitos fundamentais são, na sua “essência”, direitos do homem. Os direitos do homem têm pretensões de universalidade e de essencialidade: visam proteger bens que se consideram universais, e são válidos para todos os homens em todos os espaços e tempos, e bens que se consideram essenciais, *i.e.*, que tornam possível a prossecução de uma existência humana autónoma e condigna. (Por ex. Vida – artigo 24.º da CRP;

⁴⁷⁸ Daí que em Portugal, geralmente, os grandes eventos que são organizados contam com a presença, para além das forças policiais (GNR e PSP), de agentes de segurança privada, precisamente porque o Estado carece de recursos económicos que podem por em causa a segurança dos cidadãos.

⁴⁷⁹ Vide art.º 25.º da LSI.

⁴⁸⁰ Deve referir-se, a este respeito, que a própria CRP impede esta classificação quando estabelece no n.º 4 do art.º 272.º que “A lei fixa o regime das Forças de Segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional”, o que não se verifica com as polícias municipais.

liberdade de consciência – artigo 41.º; integridade física – artigo 25.º; família e casamento – artigo 36.º)⁴⁸¹.

Os direitos fundamentais, todos eles, qualquer que seja a sua estrutura, são direitos multifuncionais. Não existem só para realizar os interesses ou as necessidades básicas dos seus titulares. Existem também para outra coisa: para revelar os valores fundamentais de uma comunidade política. A vida, por exemplo, não é apenas um direito subjetivo. É um valor fundante da comunidade política portuguesa. O mesmo se diga da liberdade de expressão, ou da liberdade de criação artística, ou do direito a uma habitação condigna⁴⁸².

O artigo 45.º da Constituição da República prevê o Direito de reunião e de manifestação como direitos fundamentais, atenta a sua inserção no Título relativo aos direitos, liberdades e garantias. Este artigo consagra os direitos de reunião e de manifestação do seguinte modo:

“Artigo 45.º - (Direito de reunião e de manifestação)

1 - Os cidadãos têm o direito de reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização.

2 - A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação.”

Como refere o Parecer 83/2005⁴⁸³, no que diz respeito a uma definição de princípios, “Trata-se, aliás, de direitos fundamentais pessoais (e não apenas de participação política), como decorre da sua integração no Capítulo dos direitos, liberdades e garantias pessoais — o que reforça a sua ligação à liberdade de expressão, consagrada no artigo 37.º da Constituição. Estamos perante direitos de liberdade, que se inscrevem na matriz essencial do Estado de direito democrático. Como afirmou Jorge Miranda, a

⁴⁸¹ MIRANDA, Jorge - Manual de Direito Constitucional. Tomo I. Pp. 77- 106

⁴⁸² CANOTILHO, J.J. Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*: Ob. cit., pp. 393- 410
Por isso se diz que os direitos fundamentais, todos eles, têm uma dupla dimensão – e são por isso multifuncionais. Têm por um lado uma dimensão subjetiva – são direitos das pessoas, invocáveis em juízo. Mas têm também uma dimensão objetiva. Revelam os valores fundamentais que ordenam a comunidade política portuguesa.

⁴⁸³ Diário da Republica, 2.ª série – n.º 155 de 12 de Agosto de 2008

garantia das liberdades de reunião e de manifestação «serve de índice seguro de funcionamento de um regime político pluralista”.

A liberdade de reunião e de manifestação constitui uma liberdade pública imprescindível a todos os cidadãos. Sem a existência de uma liberdade de reunião e de manifestação “não se realizam os valores do pluralismo e da liberdade da sociedade democrática.”⁴⁸⁴

Apesar de muitas das legislações, tanto a nível internacional como europeias, não proclamarem o direito de manifestação de forma isolada, associando-o quase sempre com o direito de reunião, a verdade é que nas sociedades contemporâneas a manifestação tem assumido uma cada vez maior importância. Seja em lugares particulares ou abertos ao público, seja através de meios de radiofusão, internet ou televisão, a verdade é que os manifestantes se aglomeram e lutam por direitos que entendem ser-lhes atribuídos e ser ou estarem na iminência de serem violados.

O papel do manifestante deixou de ser tão limitado. Não significa que hoje não haja limites, porque também os há, mas são limites legitimamente impostos e que não limitam de forma absoluta os direitos liberdades e garantias dos manifestantes. Esta é, de resto, uma das principais características da democracia.

Para esta liberdade contribui a democracia moderna e a forma como os Estados democráticos hoje são constituídos e, também, o papel que os cidadãos assumem nas decisões políticas. Não significa isto que o ato de um cidadão se manifestar tenha por conteúdo a imediata participação do cidadão no exercício do poder público, mas este direito que lhe é reconhecido representa para o cidadão uma oportunidade de compensar o défice de representação nos processos eleitorais e de exercer influência sobre o processo político e a formação da opinião pública em geral.

Efetivamente, o direito de manifestação está hoje em dia mais em voga do que nunca. Manifestações que se multiplicam e que chegam a alterar decisões políticas e a contribuir para esse mesmo pluralismo. Sendo que este, o pluralismo político, é,

⁴⁸⁴ SOUSA, António Francisco de – Direito de Reunião e de Manifestação no Estado de Direito: fundamento, significado e carácter pacífico. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPPI, Coimbra: Almedina, 2009, p.108.

inextricavelmente, um valor supremo do nosso ordenamento jurídico-constitucional. A troca de ideias dos vários partidos e a expressão de opiniões dos mesmos e dos cidadãos através de manifestações “é indispensável ao intercâmbio de opiniões subjacentes ao Estado democrático⁴⁸⁵”.

Desta forma, a liberdade de reunião e de manifestação é sinal de liberdade, independência e emancipação da sociedade e do cidadão consciente dos seus direitos e dos seus deveres cívicos⁴⁸⁶.

Como liberdade de expressão constitucionalmente garantida, a liberdade de manifestação constitui uma peça fundamental no processo democrático de exercício das liberdades comunicativas, e é essencial no moderno Estado de Direito.

As manifestações são, por outro lado, uma verdadeira “válvula de segurança da sociedade democrática⁴⁸⁷”; significa que, através da manifestação, aqueles que constituem uma minoria dentro da sociedade podem expressar as suas opiniões de forma pública e transmitir as suas exigências ou reivindicações. E neste ponto a liberdade de manifestação pode ser encarada como uma forma de compensar o poder das maiorias na sociedade.

Ao cidadão é-lhe concedido o direito de participar, através da manifestação, na formação da vontade política, e de exercer os seus direitos de participação e de colaboração.

A liberdade de manifestação constitui ainda reflexo direto da soberania popular e apresenta-se como um meio privilegiado para despertar o interesse e a participação no processo de formação democrática da vontade política⁴⁸⁸.

Esta liberdade é, em princípio, ilimitada, exceto se colidir com outros direitos constitucionalmente consagrados ou quando deixe de ser exercida de forma legal,

⁴⁸⁵ SOUSA, António Francisco de – Direito de Reunião e de Manifestação no Estado de Direito: fundamento, significado e carácter pacífico. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSP, Coimbra: Almedina, 2009, p.108.

⁴⁸⁶ *Idem*.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 109.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, p. 108.

transitando da barreira da legalidade para a da ilegalidade. É, portanto, uma liberdade condicionada ao cumprimento de outros deveres por parte dos manifestantes.

Veja-se, por exemplo, uma situação muito recorrente: não raras vezes, associações ou manifestantes a título pessoal que se manifestam contra a prática de espetáculos tauromáquicos. Esta situação é passível de gerar conflitos entre os manifestantes e as pessoas que se dirigem àquele local para assistir ao espetáculo. Estes conflitos podem levar a que direitos, tanto de um lado como do outro, sejam violados, e aí torna-se essencial impor limites ao direito de manifestação, em prol da segurança e da ordem pública.

Concordamos, assim, com as doutas palavras do prof. Sérvulo Correia, quando nos diz que:

“a manifestação, enquanto prática social e instituto jurídico, o fenómeno de um espaço institucional de livre expressão e divulgação do pensamento e da informação se justapõe à realidade física e social do lugar público, por excelência o território reservado à livre presença e circulação dos cidadãos”.⁴⁸⁹

Neste sentido é fácil entender a importância do direito de manifestação para a participação dos cidadãos no processo político, como forma de demonstrar as suas opiniões e mesmo como forma de pressão na formação das decisões políticas. Ora, apesar de o art.º 45.º da Constituição não prever qualquer restrição ao seu exercício, tal não implica que se trate de um direito absoluto, pois a manifestação, por se realizar num espaço público, e para decorrer sem incidentes e violações dos direitos de outrem, deve conter como obrigatório o aviso prévio da sua realização, permitindo às autoridades o desvio do trânsito e evitando contramanifestações, opinião partilhada na sua maioria pela doutrina e pelos Tribunais⁴⁹⁰.

O direito de manifestação, apesar de constitucionalmente previsto, não é, assim, um direito absoluto, não sendo violado pela existência de restrições, desde que sejam

⁴⁸⁹ Vide neste sentido CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação - Âmbito de Proteção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 18.

⁴⁹⁰ Em sentido contrário, Andrade, José Carlos Vieira - *Os direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa*. Coimbra: Almedina, pág. 174; RAMOS, Maria Lúcia de Oliveira, obra citada, p.366. No mesmo sentido CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital Moreira - *Constituição da Republica Anotada*. Vol. 4.ª ed., p. 636.

proporcionais; dificilmente se entenderia a realização de uma manifestação com a participação de milhares ou dezenas de milhares de pessoas sem que as autoridades fossem avisadas da sua ocorrência e sem que fossem tomadas as devidas precauções⁴⁹¹.

⁴⁹¹ SOUSA, António Francisco de Sousa. Direito de Reunião e de Manifestação. Lisboa, 2009.

Capítulo II

As funções das forças e serviços de segurança na manutenção da Ordem Pública

2.1. Funções das forças de segurança e conceito de ordem pública na doutrina e jurisprudência

2.1.1 Ordem pública em geral

A sociedade humana fundamenta-se na ordem. Daí advém a preocupação do poder político em procurar a “criação de um equilíbrio entre a ordem e a desordem, entre a regra e a transgressão”, visto que nenhuma sociedade cumpre as regras e normas na íntegra; ou seja, no dia-a-dia os preceitos são alvo da ameaça de incumprimento e, por isso, “a ordem é sempre ameaçada de desordem”⁴⁹². Torna-se claro que a vida em sociedade admite o mínimo de desordem, como refere Pedro Clemente⁴⁹³ quando diz que “a ordem pública representa o ponto de equilíbrio entre a desordem suportável e a ordem indispensável.”

Alguns autores consideram que a ordem pública e a liberdade são dois conceitos indissociáveis, porque uma sem a outra deixaria de existir. Essa ideia é consubstanciada por Sara Santos⁴⁹⁴, quando sublinha a existência de uma relação de proximidade entre estes dois conceitos:

“A ordem pública mantém uma relação estreita com a liberdade. Esta, por sua vez, integra certas exigências de ordem pública, sendo que sem ordem a liberdade não existiria. A liberdade estabelece, por sua vez, os limites da ordem pública. A ordem pública de uma sociedade consiste no reflexo do equilíbrio estabelecido entre as várias liberdades.”

Essa relação de consubstancialidade entre os dois conceitos está espelhada na opinião de José Oliveira⁴⁹⁵, ao mencionar que “a liberdade e a ordem pública são necessárias uma à

⁴⁹² MALTEZ, José Adelino - *Princípios de Ciência Política – Introdução à Teoria Política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, 1996, p. 123.

⁴⁹³ CLEMENTE, Pedro José Lopes - *Da Polícia de Ordem Pública*. Lisboa: Governo Civil do Distrito de Lisboa, 1998.

⁴⁹⁴ SANTOS, Sara Isabel Rosado dos - *Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada*. Lisboa: Academia Militar, 2014, p. 15.

⁴⁹⁵ OLIVEIRA, José Ferreira - *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*. 1.ª ed.. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000, p. 32.

outra, sem ordem a liberdade não existiria”. Na opinião de Pedro Clemente, “a liberdade não sobrevive na anarquia, mas, no Estado de direito democrático, ela estabelece sempre os limites à ordem pública”.

Segundo Armando Alves⁴⁹⁶, a expressão terminológica “Ordem Pública” é demasiado vaga e ampla e envolve uma certa ambiguidade conceptual, uma vez que para alguns significa “os parâmetros basilares de comportamento social”, enquanto para outros diz respeito à “paz pública efectiva nas ruas”. Assim, no primeiro caso diz respeito à questão “da harmonia social e do sistema institucionalizado”, enquanto no segundo aspecto se visa “a ordem material, isto é, a ausência de desordem ou a reposição da paz na vida colectiva”.

Se analisarmos atentamente determinados diplomas jurídicos respeitantes aos vários ramos do Direito onde se explicita a ordem pública, chegamos à conclusão que em nenhum deles o conceito de ordem pública assume uma definição concreta. A ordem pública é transversal aos vários vetores do Direito.

A ordem pública é, acima de tudo, uma cláusula geral por vezes difícil de definir. Na realidade, a ordem pública é indefinível conceitualmente, como indefinível é o estilo ou a alma de uma ordem jurídica. É por esse motivo que no âmbito das ciências jurídicas, e apesar de existirem inúmeras referências à realidade da ordem jurídica, não existe uma definição legal para este conceito.

No entender de António Monteiro⁴⁹⁷, é importante considerar que se trata de um conceito que está sempre em constante mutação, dado que se encontra dependente dos mais variados contextos:

“ (...) importa não esquecer que, além de estarmos sempre perante um conceito sensível ao sistema jurídico em que se encontra inserido, estamos também perante

⁴⁹⁶ ALVES, A. - *Em Busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana, 2008, p. 31.

⁴⁹⁷ CARVALHO, Jorge Morais. **Os Contratos de Consumo – Reflexão sobre a Autonomia Privada no Direito do Consumo**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. 2011, Volume II. 2008, versão académica, pp 661-662. Dissertação de doutoramento em direito privado. *Ob. Cit* por MONTEIRO, António Pedro Pinto. (s.d.). Da Ordem Pública no Processo Arbitral - [em curso de publicação nos Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Lebre de Freitas], p. 6.

[Consult. 20SET2017. Disponível em <https://www.google.pt/search?q=DA+ORDEM+P%C3%A9ABLICA+NO+PROCESSO+ARBITRAL+Ant%C3%B3nio+Monteiro&oq=DA+ORDEM+P%C3%A9ABLICA+NO+PROCESSO+ARBITRAL+Ant%C3%B3nio+Monteiro&aqs=chrome..69i57.10791j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

um conceito volátil, que se vai modificando em função dos contextos histórico, político, social, geográfico e económico – o que, por si só, contribui para que a indeterminação da ordem pública seja ainda maior.”

Do ponto de vista histórico, o problema inerente à ordem pública não é desconhecido. No entender de António Monteiro⁴⁹⁸ este problema remonta ao período medieval:

“Historicamente, o problema da ordem pública não é novo, podendo mesmo defender-se que já os estatutários medievais (particularmente, Bártolo de Sassoferato) – ao distinguirem os estatutos em odiosos e favoráveis, não podendo os primeiros produzir qualquer efeito fora da cidade que os promulgara, isto é, não tendo aplicação extra-territorial – haviam considerado o problema da ordem pública”⁴⁹⁹.

Todavia, o conceito de ordem pública aparece consagrado, pela primeira vez, no artigo 6.º do Código Civil Francês de 1804 (Código de Napoleão), nos seguintes termos: “on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l’ordre public et les bonnes moeurs”⁵⁰⁰. Este preceito refere que as leis que importam à ordem pública e aos bons costumes não poderão ser revogadas por convenções particulares.

No âmbito da doutrina moderna, surgem diversas teorias acerca da ordem pública. Dentre elas destacamos as de Joseph Story, Pasquale Mancini e Antoine Pillet.

A ordem pública é, assim, composta por “normas e princípios jurídicos absolutamente imperativos que formam os quadros fundamentais do sistema, sobre eles se alicerçando a ordem económico-social.” Essas normas referidas nesta citação restringem a liberdade dos indivíduos, como postula também Baptista Machado ao referir-se a elas dizendo que:

“(…) estabelecem as regras fundamentais da organização económica, as que visam garantir a segurança do comércio jurídico e proteger terceiros, as que tutelam a integridade dos indivíduos e a independência da pessoa humana e protegem os

⁴⁹⁸ *Idem.*

⁴⁹⁹ Neste sentido, veja-se por exemplo COLLAÇO, Isabel de Magalhães - *Direito Internacional Privado*. Vol. II. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa. 1959, p. 414 e FERNANDES, Carlos - *Lições de Direito Internacional Privado I, Teoria Geral do DIP com incidência no sistema português*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 291.

⁵⁰⁰ Cfr. CORDEIRO, António Menezes - Decisões arbitrais internacionais e sua revisão. In **IV Congresso do Centro de Arbitragem da Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa**. 2011, Coimbra: Almedina, p. 268; CARVALHO, Jorge Morais, *op. cit.*, p. 645 e RODRIGUEZ, José António - *Orden público y arbitraje: Algunos llamativos pronunciamientos recientes en Europa y el Mercosur*. In Lima Arbitración, Círculo Peruano de Arbitraje, n.º 2, 2007, p. 69.

fracos e incapazes, as que respeitam à organização da família e ao estado das pessoas, visando satisfazer um interesse geral da colectividade, etc.”⁵⁰¹

2.1.2 O modelo de Desordem

O modelo de desordem é um sistema constituído por cinco estados que, no seu conjunto, nos permitem analisar todas as situações que ocorrem nas cidades, em função de variáveis como a violência, tensão, número de pessoas envolvidas e duração no tempo. A figura seguinte identifica os diferentes tipos de desordem que podem ocorrer e que podem perturbar a ordem e segurança públicas.



Tipos de desordem

Fonte: Manual of Guidance on Keeping the Peace

Na perspetiva das ações que impliquem o coletivo é possível constatar a existência de situações que tipificam ações de desordem. De acordo com o modelo de desordem apresentado, esse mesmo estado só se verifica sempre que se registem atos de violência. Nesse sentido, é de salientar que existem um conjunto de ações públicas que estão associadas à desordem, como é possível observar.

⁵⁰¹ MACHADO, João Baptista - *Lições de Direito Internacional Privado*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 254.

Segundo Sérgio Felgueiras⁵⁰², é possível classificarmos os tipos de desordem em quatro categorias:

- “Acontecimentos públicos legais – correspondem a um conjunto de eventos acessíveis ao público em geral e que são realizados de acordo com as normas legais em vigor, num determinado espaço e tempo;
- Acontecimentos públicos ilegais – são constituídos por eventos sociais que são realizados à revelia do quadro legal em vigor;
- Acções de protesto – este tipo de acontecimento ocorre quando um determinado grupo de pessoas quer demonstrar publicamente o seu desagrado perante algumas posições defendidas por outros grupos;
- Incidentes espontâneos – são acções desencadeadas por acontecimentos fortuitos”.

2.1.3 Conceito de ordem pública e a ordem jurídica envolvente

O conceito de ordem pública tem vindo a desempenhar um papel extremamente relevante no sistema jurídico e, como tal, tem exigido algum consenso da parte dos teóricos que se têm debruçado sobre esta temática, existindo uma responsabilidade jurídica entre o legislador, a Administração, o juiz e a opinião da própria sociedade. Neste sentido, o significado de ordem pública depende de um amplo espectro de valores sociais observáveis numa determinada comunidade, valores esses que são elementos imprescindíveis ao seu bom funcionamento.⁵⁰³

Como é sabido, o conceito de ordem pública é considerado demasiado abrangente e superficial, o que tem suscitado várias aceções entre os autores que se têm debruçado sobre este tema. Assim sendo, a ideia de ordem pública assume contornos diferenciados consoante a matéria jurídica que está em causa e revela ter, como afirma Pedro Clemente (1998), “(...) um carácter evolutivo e variável, consoante a tradição político-jurídica de cada país.”

⁵⁰² FELGUEIRAS, Sérgio - A Atividade policial na gestão da violência. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSI. Coimbra: Almedina. 2009, p. 145.

⁵⁰³ SOUSA, António - *A Polícia no Estado de Direito: Polícia Administrativa e Forças de Segurança*. Porto: Editora Saraiva, 2008.

Para Alves (2013), antes de procurar elucidar o conceito de ordem pública importa definir, em primeiro lugar, duas ideias fundamentais, nomeadamente ordem social e ordem jurídica. No que concerne à ordem jurídica, ela deverá ser entendida como “(...) o conjunto das leis, preceitos ou regras jurídicas em vigor e que está necessariamente integrada na ordem social”⁵⁰⁴. Neste âmbito, a ordem pública é descrita como o conjunto das leis, preceitos e regras que proporcionam a segurança da sociedade, para além de garantirem a disciplina política e social, a tranquilidade e o sossego público, muitas vezes relacionadas com a ausência de tumultos. Logo, cabe ao governo prover as condições para que haja ordem pública e aos agentes policiais é-lhes pedido que zelem pela manutenção dessa mesma ordem.

Para que a ordem jurídica faça sentido é necessário que a ordem normal da sociedade esteja a ser estabelecida. Essa opinião é partilhada por Carl Schmitt, quando este afirma que qualquer norma jurídica só é aplicável mediante condições de ordem e nunca de desordem ou caos:

“A norma necessita de um meio homogêneo. Essa normalidade fática não é somente um ‘mero pressuposto’ que o jurista pode ignorar. Ao contrário, pertence à sua validade imanente. Não existe norma que seja aplicável ao caos. A ordem deve ser estabelecida para que a ordem jurídica tenha um sentido. Deve ser criada uma situação normal (...)”⁵⁰⁵

2.1.4 Ordem pública, doutrina e jurisprudência

No contexto da legislação, a ideia de ordem pública é muitas vezes expressa em sentido restrito, evocando-se com tendência a salvaguarda e conservação da ordem na via pública em vez de se contemplar um sentido mais abrangente para o conceito de ordem pública. Esse é um dos motivos que faz com que a ordem e a segurança públicas surjam em consonância nalguns diplomas legais.

⁵⁰⁴ ALVES, Armando Carlos - *Emergência de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana, 2013, p. 19.

⁵⁰⁵ SCHMITT, Carl - *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey Livraria & Editora, 2006. p.13

A ordem pública é descrita pela doutrina jurídica portuguesa, e neste caso por Jorge Miranda⁵⁰⁶, como sendo o “conjunto das condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos individuais (...)”.

Na opinião de Ângela Taranta, a ordem pública diz respeito a um “(...) agrupado dos princípios fundamentais, reflectidos em normas de direito privado, subjacentes ao sistema jurídico que o Estado e a Sociedade estão fundamentalmente interessados em que predominem sobre as convenções privativas”⁵⁰⁷.

Ao refletirmos na doutrina portuguesa verificamos que existem vários autores a explicitarem a noção de ordem pública. Franco *apud* Oliveira (2000) releva que a ordem pública tem a sua representatividade num quadro de princípios inerentes ao domínio jurídico que são imprescindíveis para o normal funcionamento das instituições do Estado e da sociedade civil. Já Duarte, M. é da opinião que essa mesma ordem pública “representa uma constelação de valores fundamentais que asseguram um mínimo comunitário vital e exprimem uma reação típica de defesa normativa-institucional da sociedade”⁵⁰⁸.

Iniciando o nosso périplo pelo Código Civil, e com base em certos artigos⁵⁰⁹ que fazem alusão à ordem pública, Mota Pinto define-a como o “(...) conjunto dos princípios fundamentais subjacentes ao sistema jurídico, que o Estado e a sociedade estão substancialmente interessados em que prevaleçam e que têm uma acuidade tão forte que deve prevalecer sobre as convenções privadas.”⁵¹⁰.

Se atentarmos no Código Penal e nas normas que o integram, verificamos que a ordem pública (OP) funciona como um dos valores predominantes de uma sociedade. Para Ferreira de Oliveira, o Código Penal contém normas de OP que “(...) pela sua tipologia

⁵⁰⁶ MIRANDA, Jorge - *Ordem Pública (Século XXI edição)*. Volume XXI. Lisboa: Verbo, 2000, p. 901.

⁵⁰⁷ TARANTA, Ângela - *Conceito de Ordem Pública e Bons Costumes e seus Reflexos nos Contratos*. Lisboa: Verbo Jurídico, 2008, p. 5.

⁵⁰⁸ Duarte, M. - *A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 212.

⁵⁰⁹ Artigos 280.º n.º 1 e n.º 2; 81.º, n.º 1; 182.º, n.º 2 al. d); 192.º, n.º 2 al. d) entre outros referem-se à Ordem Pública (OP).

⁵¹⁰ PINTO, Carlos Alberto da Mota - *Teoria Geral do Direito Civil*. 4.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 551.

imperativa e proibitiva visam regular os interesses essenciais e vitais de uma sociedade, como seja, por exemplo, a vida, a liberdade, a integridade física.”⁵¹¹.

Como refere Sara Santos, não se encontra expresso na CRP o termo ordem pública: “A CRP não recorre, em nenhuma das suas partes, à expressão ordem pública, nem como razão da possibilidade de restrição legal das previsões que consagram os direitos e liberdades fundamentais”⁵¹². Apesar disso, é possível encontrar neste diploma algumas disposições que aludem, indiretamente, ao conceito de ordem pública, a saber: o art.º 9.º, que identifica como tarefa fundamental do Estado a garantia dos “direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático”, o art.º 19.º, que prevê a declaração do estado de sítio ou de emergência no caso de “grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública”, o art.º 27.º, que dita que todos têm “direito à liberdade e à segurança”, e o art.º 272.º, que estabelece como funções da polícia “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.” Segundo Miranda apud Ferreira de Oliveira (2000), as expressões utilizadas na CRP: legalidade democrática, ordem constitucional democrática e segurança interna podem ser consideradas expressões similares.

Importa também destacar a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que, no seu art.º 29.º, trata da expressão ordem pública ao referir que no exercício dos direitos e no fruir das liberdades mencionadas nos artigos prévios a esse:

“(…) ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática”.

2.1.5 A relação da ordem pública e o Estado

Foquemos agora a nossa atenção nas entidades públicas e na maneira como o Estado garante a segurança dos cidadãos. É do conhecimento geral que essa tarefa é da

⁵¹¹ OLIVEIRA, José Ferreira - *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*. 1.ª ed.. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000, p. 2.

⁵¹² SANTOS, Sara - **Da Formação (Integrada) nos Cursos de Ordem Pública**. Lisboa: Academia Militar, 2014, p. 11. Relatório Científico Final do trabalho de Investigação Aplicada.

competência das polícias, cuja função primordial consiste em garantir os direitos dos cidadãos e em defender a legalidade democrática (art.º 272.º, n.º 1 da CRP).

O estadista Marcello Caetano, no seu livro ⁵¹³ Manual de Direito Administrativo (2004, p. 1150), considera que a polícia, enquanto instituição:

“(…) é o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir.”⁵¹⁴

Em contrapartida, Sérvulo Correia apresenta uma perspetiva mais abrangente do conceito de polícia, afirmando que, enquanto atividade da Administração Pública:

“(…) [ela] 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.”⁵¹⁵

As funções das polícias regem-se segundo três vértices complementares entre si. Em primeiro lugar, elas assentam na defesa da legalidade democrática, de seguida na garantia da segurança interna e finalmente na defesa dos direitos dos cidadãos. Essas funções atribuídas às forças policiais são executadas através das chamadas medidas de polícia, que obrigam escrupulosamente a respeitar os direitos, as liberdades e as garantias, como vincula o art.º 272º, n.º 1, 2 e 3 da CRP e o art.º 2.º, n.º 2, Lei de Segurança Interna, a Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto, denominada com a abreviatura LSI.

Também a Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública pauta o comportamento das autoridades de segurança, ao dispor que:

⁵¹³ Cfr. SOUSA, Francisco de Sousa - *A polícia no Estado de Direito*. Porto: Norcópia, 2008, p. 70. Esta definição remonta a finais dos anos 70, continuando nos dias de hoje bastante atual, quer na doutrina quer na jurisprudência, tendo sido afluída no parecer n.º 162/2003 do Conselho Consultivo da PGR relativamente aos poderes concedidos ao governador civil no sentido de adotar medidas de polícia administrativa para defesa da ordem pública, da segurança e da tranquilidade. Disponível online em: <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/6be0039071f61a61802568c000407128/0b0371e99f5eace680256de9005d69c0?OpenDocument>.

⁵¹⁴ MARCELLO, Caetano - *Manual de Direito Administrativo*. Volume II. 10.ª Ed. 3.ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2004, p. 1150.

⁵¹⁵ CORREIA, Sérvulo - *Polícia*. In Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. VI, Lisboa, 1994, p. 394.

“No âmbito das suas atribuições, a Polícia de Segurança Pública (PSP) utiliza as medidas de Polícia legalmente previstas e aplicáveis nas condições e termos da Constituição e da lei, não podendo impor restrições ou fazer uso dos meios de coerção para além do estritamente necessário (...)”⁵¹⁶

Por sua vez, a Lei de Segurança Interna determina que os métodos de coerção só são aplicáveis sob circunstâncias muito específicas:

“1 - Os agentes das forças e dos serviços de segurança só podem utilizar meios coercivos nos seguintes casos:

- a) Para repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros;
- b) Para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados os outros meios para o conseguir (...)”⁵¹⁷.

Já o Código Deontológico do Serviço Policial, que é cumprido por militares da Guarda Nacional Republicana (GNR) ou pelo efetivo da PSP no quadro das suas funções policiais (disposto através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002 publicado no Diário da República 1ª série-B, de 28 de Fevereiro), dispõe sobre o uso da força, dizendo que:

“1 - Os membros das forças de segurança usam os meios coercivos adequados à reposição da legalidade e da ordem, segurança e tranquilidade públicas só quando estes se mostrem indispensáveis, necessários e suficientes ao bom cumprimento das suas funções e estejam esgotados os meios de persuasão e de diálogo.”⁵¹⁸

As atividades policiais apresentam duas vertentes: uma objetiva (que abrange a salvaguarda de valores, interesses e princípios) e uma face subjetiva (que protege valores e interesses situados na esfera jurídica dos cidadãos).

Cabe, portanto, ao poder político a promoção da segurança interna, consubstanciada nas atividades que tendem a conservar a ordem material na via pública, bem como a proteção de pessoas e bens.

⁵¹⁶ Cfr. art.º 12.º, da Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto.

⁵¹⁷ Cfr. art.º 34.º, da Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto.

⁵¹⁸ Cfr. art.º 8.º (Adequação, necessidade e proporcionalidade do uso da força), da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, publicado no Diário da República 1ª série-B, de 28 de Fevereiro, p. 3. [Consult. 21SET2017]. Disponível em http://www.psp.pt/Legislacao/RCM_37-2002.pdf.

A dicotomia entre ordem e segurança públicas não se considera absoluta, pois existe uma variedade de comportamentos desviantes que representam simultaneamente um perigo iminente para a ordem e a segurança públicas.

Desse modo, não devemos interpretar a ordem pública como uma lei, nem tão pouco uma norma religiosa, moral ou de trato social. Ela deve ser encarada como um objetivo a atingir consoante a aplicação de medidas políticas que não ofendam quaisquer outros tipos de ordem. Em termos clássicos, há autores que consideram que a ordem pública visa garantir os três grandes objetivos: segurança, tranquilidade e salubridade.

Atendendo ao que foi exposto, consideramos ser relevante que não se reduza o conceito de Ordem Pública ao simples significado de “paz nas ruas”.

2.1.6 A ordem pública nas sociedades democráticas

Em qualquer regime democrático a ordem pública funciona como o reflexo de outros tipos de ordem que, por sua vez, são considerados a alma de uma sociedade que se quer plural, participativa e democrática, opinião postulada por Pedro Clemente (1998) ao sublinhar que o conceito de ordem pública “espelha o equilíbrio entre as várias liberdades, desde a liberdade de culto, até à liberdade de expressão, permitindo a manifestação de todas elas”.

Logo, nas sociedades democráticas, a ideia mais importante é fazer valer os direitos fundamentais e, por isso, cabe à polícia assegurar a ordem, sendo que para tal ela dispõe de uma dupla função que tem sido objeto de reflexão neste presente capítulo. Essa dupla função foi destacada por Jacqueline Silva nos seguintes termos:

“Em sociedades democráticas, a polícia possui uma dupla função: a manutenção da ordem pública e a garantia dos direitos individuais. Essa dualidade apresenta desafios diversos, notadamente porque a polícia apresenta uma especificidade na execução de suas atividades: a possibilidade de utilização da força, o que fornece aos policiais um poder peculiar e especialmente delicado. Essa autorização para uso da força quando necessária para resolução de conflitos deve estar sempre relacionada à preocupação da garantia dos direitos individuais, ao se tratar de sociedades democráticas”.⁵¹⁹

⁵¹⁹ SILVA, Jacquelín Almeida - *Investigação e Ministério Público*. Comentários à PEC 37. São Paulo: Barauna, 2013, p.78.

Logo, nessas ditas sociedades, o valor central passa por ser o da liberdade, sendo que existem alguns regimes políticos que elegem o não recurso à força, em caso de conflito, como uma profissão de fé.

A diferença fundamental entre um Estado ditatorial e um Estado democrático é que, no segundo caso, as forças de segurança subordinadas a esse mesmo Estado devem restringir a sua atuação com base na lei, como propõe Couselo Gonzalo:

“La diferencia fundamental con las dictaduras es que, aquí, el Estado, y por tanto sus fuerzas de seguridad, han de limitar todas sus actuaciones al império de la ley, quedando sometidos uno y otras a múltiples y diversos tipos de controles. La finalidad de éstos es la de evitar la corrupción y comportamientos ilegales, para lo cual es necesario contar con comisiones de control externas a la institución, independientes y permanentes, con capacidad de investigar y proponer la adopción de las medidas correctoras necesarias, algo realmente difícil si se tiene en cuenta que la propia subcultura policial tiende a exaltar la lealtad del grupo por encima de la integridad. La grandeza de la democracia para la Policía es que dispone de toda la legitimidad y apoyos sociales e institucionales para llevar a cabo su labor.”⁵²⁰

É importante aflorar neste subcapítulo a ideia de que a função policial não foi, nem é vista sempre da mesma maneira. O fato de existirem Estados autoritários e Estados democráticos atesta esse fato:

“Num Estado autoritário, a ordem é um valor fundamental, dela resultando a segurança. A função policial é construída sobre um conceito de ordem pública, de carácter jurídico, e ao mesmo tempo eminentemente ideológico, algo restritivo, sobretudo virado para um conceito material de ordem pública, isto é, de paz nas ruas. Esta visaria ordenar as relações Estado-indivíduo numa perspectiva fortemente restritiva das liberdades e, por isso, eminentemente repressiva.” (Valente, Pedro, 2008, p. 10)

Por outro lado, num regime democrático, a ideia de liberdade é equiparada à de segurança, sendo que as duas se destacam por ocuparem uma posição de relevo:

“Num Estado democrático, a liberdade é um valor supremo, a par da segurança. A função policial baseia-se muito mais num conceito de ordem social, não igual ao da ordem jurídica; procura, para além do Estado de direito, alcançar convivência pacífica, equilíbrio e harmonia nas relações sociais. Trata-se, neste caso, de garantir

⁵²⁰ COUSELO, Gonzalo Jar.- *El Papel de la Policía en Una Sociedad Democrática*. 1999, p. 212.

o livre exercício dos direitos e liberdades e de proporcionar segurança aos cidadãos.”⁵²¹ (Alves, Armando, 2008, p. 140-141)

Loubet, D. postula que nos regimes democráticos há claramente um predomínio das motivações sociais relativamente às políticas e, por isso, o papel da informação é menor do que nos regimes ditatoriais, onde esta ganhava um papel de enorme relevância: “en los regímenes democráticos hay un predomnio de las motivaciones sociales sobre las políticas, por lo que el papel de la información es mucho menor que en los regímenes autoritarios, al poder expresarse libremente todas las demandas sociales.”⁵²²

Mais do que acontece em qualquer outro regime político, a democracia está intimamente ligada à qualidade da sua polícia e à forma como os agentes prestigiam os valores que a constituem. No entender de Armando Alves (2008, p. 40), no sistema democrático a polícia baseia a sua atuação segundo dois aspetos considerados cruciais: a segurança, objetivo de qualquer Estado, e a liberdade individual de cada cidadão.

2.2.Segurança pública como aspeto da ordem pública

2.2.1 Conceito de segurança em geral

Antes de nos cingirmos ao conceito de segurança, é de realçar que, tradicionalmente, o conceito de ordem pública é distinto do de segurança pública face aos valores que são tutelados, apesar de essa distinção não ser total, uma vez que existem determinados comportamentos que tipificam um perigo para a ordem e segurança públicas. Desse modo, como salienta Pedro Clemente (1998), não faz qualquer sentido subalternizar a ordem à segurança:

“Na fórmula clássica, a ordem pública reportar-se-ia à manifestação do poder político do Estado, no exercício da prerrogativa de jus imperii. A acção policial de manutenção da ordem pública consistiria na função de polícia do Estado. Ao invés a segurança pública teria a ver com a salvaguarda dos humanos. Como o Homem antecede o Estado, a segurança englobaria a ordem pública.”

O vocábulo segurança resulta do étimo latino *securitae* que significa estado de tranquilidade ou ausência de perigo. Na opinião de Michel Rocard (1989), a “segurança

⁵²¹ ALVES, Armando Carlo - *Em Busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana. 2008, p. 140-141.

⁵²² LOUBET, Del Bayle Jean Louis. *La Police. Approche socio-politique*. Edit. Montchrestien. Paris, 1992, p. 42. Traducción al castellano em Edit. Acento, Colección Flash, n.º 103, 1988.

é tudo aquilo que faz a diferença entre a liberdade e a anarquia.”⁵²³ Segundo Gomes Canotilho(2002, p. 264), o princípio da segurança jurídica é considerado um componente integrante de qualquer Estado de direito:

“O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideraram os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito.”

Alguns estudos de psicologia e sociologia consideram que os seres humanos têm necessidades de sobrevivência, de organização e de outras tantas realidades. A teoria das necessidades, apresentada por Abraham Maslow (1970), aponta para a ideia de ter a segurança num 2º nível de importância, logo depois das necessidades fisiológicas. Este autor postulava que “o homem é um animal de perpétuos desejos” e que, segundo o mesmo, esses mesmos anseios são inaptamente adquiridos e desenvolvem-se numa espécie de escalonamento hierárquico, uma vez que nem todas as necessidades são igualmente prementes. Nesse sentido encontramos num primeiro nível as necessidades de alimentação, sono, etc, e, logo de imediato, as necessidades de segurança, que implicam o afastamento de perigos e a organização de medidas, de maneira a garantir a integridade pessoal de cada indivíduo, conforme consta na figura seguinte:



Hierarquia das Necessidades de Maslow (1970)

A segurança é encarada como um direito fundamental. No entender de José Carlos de Andrade (2012, p. 50), os direitos fundamentais são inerentes à condição humana: “(...) os direitos fundamentais podem ser vistos enquanto direitos naturais de todos os

⁵²³ Cfr. citação em “Revista Pela Lei e pela Grei, nº1/2003, Sobre a Segurança, Coronel Armando Carlos Alves.

homens, independentemente dos tempos e lugares” Os cidadãos veem o seu direito à segurança inserido e constitucionalmente garantido nos termos do art.º 27º, n.º 1 da CRP.

Sempre que nos remetemos para a ordem social lembramo-nos implicitamente da justiça e da segurança. Na opinião de José de Oliveira Ascensão⁵²⁴, a ordem dá lugar à desordem quando deixa de existir segurança: “Sem segurança a ordem não existe ou é imperfeita, o que inquina a possibilidade de realização total dos fins da sociedade e das pessoas que a compõem.” O mesmo autor prossegue dizendo que, embora os dois conceitos (segurança e justiça) caminhem lado a lado, têm exigências distintas em determinadas circunstâncias, sendo que cabe ao poder político resolver cada caso em concreto, tendo em consideração que muitas vezes será necessário sacrificar uma em detrimento da outra:

“O drama está em que a justiça e a segurança, embora caminhem normalmente a par, podem em certos casos ter exigências não coincidentes. Pode falar-se de uma repetida confrontação dos dois valores, cabendo à Política resolver em cada caso. Com frequência será necessário sacrificar a justiça por amor da segurança, ou sacrificar a segurança por amor da justiça, ou sacrificar ambas parcialmente.”

A segurança que qualquer cidadão procura incessantemente é considerada o resultado do sistema social e, nesse sentido, trata-se do reflexo das condições estruturais e conjunturais de uma estrutura que se afigura complexa, onde coabitam questões como a educação familiar, o nível escolar, a saúde física e mental ou o emprego. Todavia, o vocábulo segurança está longe de gerar consensos, uma vez que pode assumir contornos variados consoante o âmbito em que ela for utilizada. Logo, há que estabelecer critérios que possibilitem um entendimento consensual sobre este conceito. Na opinião de Sara Santos⁵²⁵: “a segurança, mais que um estado físico, corresponde a uma representação psicossociológica dos cidadãos e das populações, traduzindo um sentimento construído e sustentado na vivência do quotidiano.” Portanto, depreende-se com isso que a segurança depende de uma relação de equilíbrio entre as condições de normalidade da ordem pública e da capacidade para poder usufruir das liberdades individuais. A partir

⁵²⁴ ASCENSÃO, José de Oliveira - *O Direito. Introdução e Teoria Geral, uma Perspectiva Luso-Brasileira*. 11.ª ed.. Coimbra: Almedina. 2001, p, 186.

⁵²⁵ SANTOS, Sara - ***Da Formação (Integrada) nos Cursos de Ordem Pública***. Lisboa: Academia Militar, 2014, p. 106. Relatório Científico Final do trabalho de Investigação Aplicada.

destas ideias podemos chegar à conclusão que o problema da segurança não é unicamente policial, mas possui contornos mais alargados.

A estabilidade, entendida numa perspetiva multidisciplinar, abrangendo questões sociais, económicas, educacionais e outras, acaba por ser uma via de acesso para alcançar a segurança. Os valores da ordem, segurança e tranquilidade são descritos por Sara Santos⁵²⁶ como sendo a porta de entrada para uma sociedade mais democrática, onde todos os cidadãos possam beneficiar dos direitos e liberdades que a Lei Fundamental lhes reserva: “só com ordem, segurança e tranquilidade, os cidadãos poderão usufruir plenamente dos direitos e liberdades que lhes são constitucionalmente reconhecidos”.

Assim, as forças e serviços de segurança têm a árdua tarefa de se movimentarem e exercerem as suas funções num contexto ambivalente onde impera o indissociável binómio liberdade e segurança. É com base no equilíbrio ponderado desses dois valores que “o poder democrático escolhe o caminho que obriga à dupla exigência de velar pela segurança dos cidadãos, sem perturbar o exercício dos seus direitos.”

Para António Francisco de Sousa, citado por Pedro Valente⁵²⁷, a segurança está associada à ideia de ausência de perigo, logo: “a segurança pública consiste, antes de mais, na defesa do Estado e das suas instituições (onde estão compreendidas uma série de realidades, como a defesa dos símbolos nacionais, a defesa das chamadas cerimónias de Estado (...)) e em geral a defesa da paz pública”.

Enquanto conceito, a segurança surge como um direito fundamental do cidadão e encontra-se, por conseguinte, associada à ideia de segurança pública e à conjugação de esforços por parte de todos os membros que constituem uma sociedade, de maneira a que a preservação dos direitos, quer eles sejam de cariz individual ou coletivo, seja uma verdade categórica.

⁵²⁶ *Idem*, p. 17.

⁵²⁷ VALENTE, Pedro - **As Medidas de Policia Administrativa e a Prevenção Policial**. Lisboa: Academia Militar, 2008, p. 26. Trabalho de Investigação Aplicada.

2.2.2 O Fenómeno da Insegurança

Não é possível reportarmo-nos ao tema da segurança sem aflorarmos a questão da insegurança, particularmente no que importa para este estudo, ou seja, uma análise detalhada do sentimento de insegurança inerente ao fenómeno das reuniões e manifestações. Assim, iniciaremos por procurar uma definição para a noção de insegurança, apesar de este ser um termo de difícil definição. Tomaremos como exemplo a definição dada por Sebastian Roché⁵²⁸, que associa a insegurança ao aumento crescente de uma nova violência, especialmente de cariz urbano. Para este autor, a principal fonte que provoca um aumento da insegurança tem a ver com a multiplicidade de desordens a vários níveis presentes nas sociedades contemporâneas. Ele faz uma reflexão sobre este conceito, que considera bastante impreciso, através da explicitação do que se entende por sentimento de insegurança, que, na realidade, se repercute diariamente na vida dos cidadãos, tentando delimitar a forma como os diferentes atores sociais convivem com esse sentimento. Nesse sentido, o autor constrói dois níveis idealtípicos do sentimento de insegurança, onde, por um lado, figura o medo e, por outro, a preocupação com a ordem.

O sentimento de insegurança, enquanto veículo do medo ou da preocupação, “expressa-se através de um complexo sistema de representações e de práticas sociais”⁵²⁹. Ao nível do senso comum considera-se o sentimento de insegurança como sendo “aquele que tem a ver com a inquietação social em relação à criminalidade, quer por manifestações individuais, quer por manifestações colectivas”⁵³⁰.

Na atualidade ganha cada vez mais terreno a perceção de que o sentimento de insegurança tende a ser mais acentuado nos grandes centros urbanos, motivado pela concentração de uma diversidade de indivíduos, onde interagem, no mesmo espaço e em simultâneo, pessoas oriundas de estratos sociais divergentes. É sobretudo por essa razão que esse sentimento tipifica um dos problemas inerentes à realização de qualquer reunião e manifestação, dado que nesse tipo de eventos é mais provável encontrarmos

⁵²⁸ ROCHÉ, Sebastian - *Sociologie Politique de L'Insécurité*. Paris: Presses Universitaires de France. 1998.

⁵²⁹ LOURENÇO, Nelson - Segurança, Sentimento de Insegurança e Estado de Direito. O Espectro axial da relação Direitos, Liberdades e Garantias e Poderes do Estado. In *LIBERDADE E SEGURANÇA*, 1. Intervenções. Lisboa: Ministério da Administração Interna. 2009.

⁵³⁰ OLIVEIRA, José Pedro - *O cidadão, o patrulhamento e o sentimento de (in) segurança*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 1998, pp10-11. Tese de Licenciatura.

indivíduos cuja conduta se afasta do tipo de comportamento padrão. Cada vez mais os cidadãos nutrem um sentimento de pavor em relação a qualquer ato violento. Seguindo essa linha de pensamento, Nelson Lourenço (2009) denota que foi a conquista do direito à segurança um dos contributos para a redução drástica dos limites da tolerância à violência.

2.3.A Segurança Interna e sua função

2.3.1 Conceito

O que é, então, a Segurança Interna? A resposta a esta pergunta encontra-se plasmada no art.º 1º, n.º 1 da LSI, nos seguintes termos:

“A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”

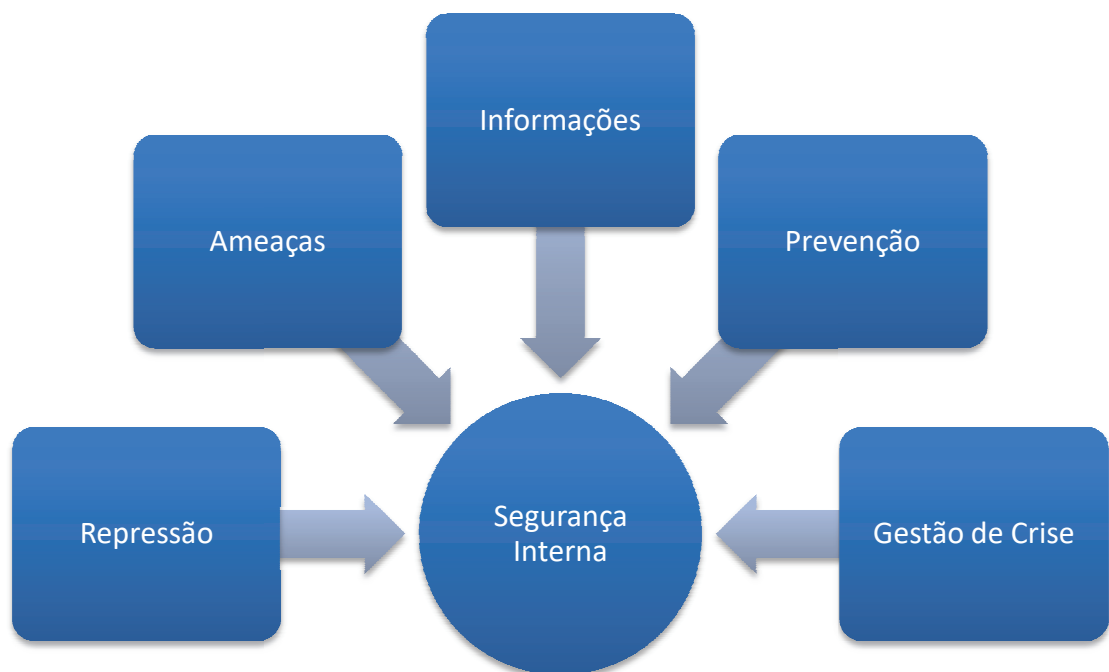
Esta atividade, esquematicamente analisada, evidencia os seguintes objetivos:

- GARANTIR
 - Ordem pública;
 - Segurança;
 - Tranquilidade públicas
- PROTEGER
 - Pessoas;
 - Bens.
- PREVENIR E REPRIMIR
 - Criminalidade.
- CONTRIBUIR PARA ASSEGURAR
 - O funcionamento das instituições democráticas;
 - Os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
 - O respeito pela legalidade democrática.

Cabe à Segurança Interna assegurar a Segurança Nacional, no sentido de garantir o cumprimento das leis em geral e o respeito pelos direitos dos cidadãos no que toca à vida interna da coletividade nacional. Um conceito recolhido na doutrina canadiana entende que a segurança interna tem a ver com a “actividade desenvolvida por profissionais de primeira linha com vista a proteger os seus concidadãos contra os perigos associados à vida em sociedade”.⁵³¹

De modo esquemático, é possível definir um sistema de segurança interna com base em atividades de informações, para conhecer as ameaças e o ambiente; de prevenção, para evitar que as ameaças se concretizem; de repressão, para repor a ordem alterada; e de gestão de crises, para socorrer e garantir as intervenções organizadas.

Seguindo as ideias defendidas pelo autor supracitado ilustram-se as relações entre essas atividades, como expresso na figura seguinte:



Relação das ações de Segurança Interna

⁵³¹ CUSSEON, Maurice, Benoît Dupont e Frederic Lemieux (Dir.) - *Traité de Sécurité Intérieure*. Montréal: Éditions Hurtubise. 2007.

A segurança interna é considerada tradicionalmente, juntamente com a segurança externa, uma das funções elementares do Estado. Segundo Manuel Pereira⁵³², a sua justificação enquadra-se na Lei Fundamental:

“A justificação jurídico-política da Lei de Segurança Interna decorre directamente de princípios e preceitos consagrados na Constituição da República, nomeadamente no seu artigo 3.º, que estabelece que o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática, no artigo 9.º, que inclui no âmbito das tarefas prioritárias do Estado a obrigação de garantir o normal exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos, e no artigo 272.º, que consagra como função essencial do Estado, que a exerce através das forças e serviços de segurança, a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e o respeito pelos direitos dos cidadãos.”

Logo, tendo por base os princípios constitucionais supra mencionados, o artigo 1.º da Lei n.º 20/87 definiu “a segurança interna” como a atividade cumprida pelo Estado, com os seguintes objetivos:

- a) garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas;
- b) proteger as pessoas e os bens jurídicos e privados;
- c) prevenir todas as formas de criminalidade;
- d) assegurar o normal funcionamento das instituições;
- e) salvaguardar o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos;
- f) garantir o cumprimento das leis em geral.

Podemos, então, asseverar que a segurança interna tem como objetivos primordiais “proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática”⁵³³ contra ameaças de vária ordem.

Quanto ao conceito de segurança interna, vemos que ele se encontra descrito na jurisprudência. Veja-se, a título exemplificativo, o Proc. n.º 344/93 do Tribunal Constitucional⁵³⁴, onde a definição das prioridades e medidas a adotar no âmbito da garantia da “ordem pública” e da sua “manutenção” ou asseguramento constitui uma atividade de segurança interna, visando prevenir as atuações individuais suscetíveis de

⁵³² PEREIRA, Manuel - *Política de Segurança Interna*. Comunicação proferida aos Cursos de Defesa Nacional de Lisboa e do Porto, 1990, p. 15. [Consult. 5NOV2016]. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2686/1/NeD54_ManuelPereira.pdf.

⁵³³ Cfr. o disposto no n.º 3 do art.º 1 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

⁵³⁴ Cfr. acórdão n.º 583/96 - Proc. n.º 344/93, do Tribunal Constitucional. [Consult. 5NOV2016] Disponível em: <https://blook.pt/caselaw/PT/TC/467167/>.

afetar os valores fundamentais por que se rege a convivência democrática, pondo eventualmente em causa a legalidade democrática.

A segurança interna efetiva-se em quatro áreas preponderantes, a saber: as informações, a prevenção de toda e qualquer forma de criminalidade, a manutenção ou reposição da ordem pública e, por fim, a investigação criminal.⁵³⁵

Sendo a segurança interna uma função do Estado, cabe a ele dirigir e fiscalizar os organismos que compõem a atuação policial (AP), de modo a identificar se estão a utilizar os recursos mais adequados na reposição da ordem pública.

É, portanto, ao Estado⁵³⁶, entidade que detém a salvaguarda dos interesses da nação e dos constituintes - os cidadãos, a quem é exigido uma dupla função, tanto no campo interno quanto no externo. Assim, a segurança interna fica exclusivamente a cargo das Forças e Serviços de Segurança (FFSS), ao passo que a segurança externa encontra-se no pelouro das Forças Armadas (FA).

Resumindo, podemos postular que a segurança interna visa, segundo Manuel Pereira⁵³⁷: “proteger a vida e a integridade física das pessoas, assegurar a paz pública e defender a ordem democrática, que são condições indispensáveis à própria vida da comunidade, ao seu desenvolvimento, à normal convivência dos cidadãos e ao progresso da sociedade.”

2.4. Manutenção da ordem pública pelas forças e serviços de segurança e garantia dos direitos individuais

2.4.1 Direitos e garantias fundamentais na doutrina e jurisprudência

Os direitos e garantias fundamentais funcionam como um limite imposto à segurança interna. Trata-se de uma restrição à efetivação das medidas de polícia. Com a leitura do art.º 272.º, n.º 1 e 3 da CRP e, em consonância com o art.º 2.º, n.º 1 da LSI, destacamos que, caso o direito à segurança entre em conflito com algum dos restantes direitos

⁵³⁵ DIAS, Hélder Valente. - **As Medidas de Polícia Administrativa e a Polícia de Segurança Pública**. Lisboa, ISCPSP, 2005. Trabalho Final do Curso de Direcção e Estratégia Policial.

⁵³⁶ Cfr. CASIMIRO, Josefa. (2015, p. 12) “Com efeito, o Estado tem a obrigação de respeitar os direitos fundamentais e de tomar medidas para os concretizar, quer através de leis, quer nos domínios administrativos e judicial. Estão obrigados a respeitá-las tanto as entidades privadas quanto as públicas tanto os indivíduos quanto as pessoas colectivas”.

⁵³⁷ PEREIRA, Manuel - *Política de Segurança Interna*. Comunicação proferida aos Cursos de Defesa Nacional de Lisboa e do Porto, 1990, p. 15. [Consult. 5NOV2016]. Disponível em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2686/1/NeD54_ManuelPereira.pdf.

fundamentais consagrados na CRP, será possível e recomendável que seja imposta uma restrição à liberdade individual do cidadão, sempre que o bem jurídico a proteger tenha a ver com: “ (...) a manutenção e garantia da proteção da ordem pública ou mesmo a proteção de outras pessoas ou dos seus bens”.

Quando se fala na proteção dos direitos fundamentais estamos a referir-nos à base de qualquer Estado de Direito. Como salienta Bielshowsky, Raoni⁵³⁸, a proteção e o cumprimento desses direitos não vincula apenas a ordem estatal, mas também os cidadãos, entendidos aqui como sociedade civil:

“Desde seu surgimento no momento liberal, este modelo estatal, até hoje predominante na concepção política do ocidente, encontrou na separação de poderes e no constitucionalismo, sua forma, e na proteção dos direitos fundamentais do cidadão, sua substância. A proteção e persecução a esses direitos não apenas devem pautar sempre os atos e a ordem estatal, como também, chegam mesmo a vincular os movimentos dos particulares e da sociedade civil.”

2.4.2 Princípio da proporcionalidade e da proibição do excesso

Uma vez que a ordem da sociedade (vulgo ordem pública) está a cargo das forças de segurança, ela é da responsabilidade do Estado. Essa incumbência de acautelar a ordem e segurança públicas não reflete unicamente a capacidade para atuar, mas também o dever de agir sempre que haja qualquer distúrbio ou ato de outra natureza capaz de acionar consideráveis alterações ao normal estado de ordem pública. Todavia, é importante ter em consideração dois princípios fundamentais, intrinsecamente ligados à atuação policial: o princípio da legalidade e o princípio da proporcionalidade⁵³⁹, a que Sara Santos⁵⁴⁰ alude ao afirmar que:

“O primeiro dita que a AP, e, por conseguinte, as polícias só devem agir quando e na medida que a lei o permita. O segundo, por sua vez, consigna que devem ser tidos

⁵³⁸ BIELSCHOWSKY, Raoni - “A Liberdade de Expressão dos Titulares dos Cargos Políticos dos Órgãos de Soberania da República Portuguesa”. *Revista Julgar Online*. 2013, p,1 [Consult. 5NOV2016] Disponível <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/07/A-liberdade-de-express%C3%A3o-dos-titulares-dos-cargos-pol%C3%ADticos.tif.pdf>.

⁵³⁹ O princípio da proporcionalidade estava originalmente relacionado com o problema da limitação do poder executivo, funcionando como uma medida para as restrições administrativas da liberdade individual. Segundo Canotilho, no século XVIII ele já era tido como “máxima suprapositiva”, tendo sido introduzido no direito administrativo já no século XIX, figurando como princípio geral do direito de polícia.

⁵⁴⁰ SANTOS, Sara - **Da Formação (Integrada) nos Cursos de Ordem Pública**. Lisboa: Academia Militar, 2014, p. 14. Relatório Científico Final do trabalho de Investigação Aplica.

em conta os custos e os benefícios da intervenção policial, ou seja, os meios utilizados devem ser proporcionais face ao bem jurídico a proteger.”

O princípio da proporcionalidade é um princípio fundamental, que encontra consagração constitucional no n.º 2 do art.º 18.º, no n.º 2 do art.º 266.º e no n.º 2 do art.º 272.º da CRP. De acordo com leituras sucintas desses artigos podemos concluir que as medidas de polícia devem ser ponderadas, optando-se por alcançar um equilíbrio entre os meios utilizados e os resultados que se pretendem obter. Isso significa, portanto, que fica fora de cogitação qualquer tentativa de excesso por parte de uma atuação policial. Essa ideia é corroborada por Fontes, J.⁵⁴¹, citado por Sara Santos (2014, p. 14), ao ressaltar que, sempre que haja necessidade de intervir para repor a ordem pública, a polícia deverá adequar os meios empregues e a força a exercer:

“Este princípio é extremamente importante e aplica-se ao uso legítimo da força pública pelas FFSS, devendo estas ter consciência que deve ser causado o menor prejuízo possível aos particulares tendo sempre em vista salvaguardar o interesse público”

Centremos, então, a nossa atenção no campo da proporcionalidade que resulta do princípio da proibição do excesso, princípio esse que estabelece uma fronteira entre a medida de polícia considerada como a mais ajustada e o benefício alcançado com essa atuação policial, sem prejuízo para os direitos fundamentais de cada constituinte. Isso implica que nem sempre o emprego da força ou coerção deva ser utilizado no exercício da reposição da ordem natural da sociedade, sempre que seja possível fazer uso do conhecimento e da informação⁵⁴².

Como refere Gomes Canotilho, o princípio da proporcionalidade assenta no pressuposto da necessidade de aplicar uma medida coativa por parte do poder público, com o objetivo de alcançar um fim determinado, entendido como o princípio da “justa medida”. Para o efeito, a ponderação a ser feita é colocar em confronto os meios e o fim a obter. Este procedimento, designado em França como a “Teoria do Balanço”, surgiu através da jurisprudência do “Conselho de Estado” de 28 de Maio de 1971. Nesse

⁵⁴¹ FONTES, J. - *Curso sobre o Código do Procedimento Administrativo*. 4.ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

⁵⁴² LIMA, António - *Reuniões, Manifestações e Atuação Policial*. Notas para uma conferência. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2006, p. 12. [Consult.12NOV2016] Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2007/04/reuniao-manifestacao-2006.pdf>.

âmbito tratou-se de combater os poderes desmesurados exercidos pela Administração, no sentido de garantir uma adequada proteção dos direitos aplicados.

Se olharmos para o princípio da proibição do excesso, podemos verificar que as medidas a utilizar pelas autoridades policiais devem satisfazer os requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade. Nesse sentido, a atuação policial no cumprimento escrupuloso do princípio constitucional fundamental só deverá ir, como afirma António Lima, até “(...) onde seja imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando no mínimo os direitos dos cidadãos.”

Relativamente aos princípios e normas legais pelas quais se regem a atividade policial, importa destacar o art.º 266.º da CRP sobre os princípios fundamentais que regem a Administração Pública, onde está consignado que a mesma “visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” e que, por sua vez, “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”.

2.4.3 Funções da polícia como garante da ordem pública

Nesta fase do estudo é relevante salientar o contributo do papel policial no que respeita ao cumprimento das missões de ordem pública. Brittner apud Alves⁵⁴³ afirma que o conceito de polícia consiste na:

“organização sistematicamente enquadrada por regras jurídicas, composta por agentes especialmente recrutados e formados para exercerem a força física, em todas as situações em que este recurso constitua uma necessidade urgente para resolver os problemas que vão surgindo.”

Segundo Alves⁵⁴⁴, a polícia pode assumir dois tipos de posição: por um lado, a de pendor administrativo e, por outro, a criminal. No plano administrativo e por intermédio do uso da força é-lhes conferida a possibilidade de reprimir quaisquer potenciais danos, enquanto no plano criminal os agentes policiais atuam no sentido de investigar os vários delitos e infrações cometidas.

⁵⁴³ ALVES, Armando Carlos - *Contributos para uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana, 2011, p. 83.

⁵⁴⁴ *Idem*.

Refletindo sobre variadas noções extraídas de leituras feitas de Skolnick⁵⁴⁵, um dos autores mais conceituados que se debruçou sobre o trabalho policial, é-nos facultado fazer uma abordagem sobre determinadas questões, a saber: a problemática das forças de segurança em relação aos direitos individuais no quadro das sociedades democráticas. Assim, no livro “Justice without trial: law enforcement in democratic society”, o autor apresenta a tese de que a polícia na democracia sofre de um dilema, uma vez que é da sua competência a manutenção da ordem sob o comando do Estado de Direito.

Na tentativa de encontrarmos uma definição para o que é a polícia e qual deve ser a sua função, somos obrigados a recuar até à Antiguidade Clássica. A autora Sarmento e Castro⁵⁴⁶ salienta o modo como os filósofos gregos encaravam a polícia: “Platão definia a polícia como a vida, a regulação e a lei que mantém a cidade; Aristóteles defendia que a boa ordem e o governo da cidade eram o mais precioso dos bens”. Em contrapartida, para Sócrates: “a polícia representava a alma da cidade”.

Na opinião de Jacqueline Silva⁵⁴⁷, verifica-se a existência de uma relação tensa entre o Estado de Direito e a organização policial: “A organização policial é uma burocracia que valoriza a iniciativa e eficiência do policial, enquanto o Estado de Direito enfatiza os direitos dos cidadãos e constrange a atividade policial. Essa seria uma tensão entre demanda por ordem, de um lado, e o respeito pelos direitos dos cidadãos, por outro, que estaria no cerne da questão relativa ao trabalho policial em sociedades democráticas”.

Neste sentido, obedecer aos limites que a lei impõe e estabelecer a ordem pública constituirá sempre uma tensão inerente à ação policial. Arthur Costa⁵⁴⁸ argumenta que o trabalho das polícias nas sociedades democráticas será, na sua essência, muito complexo relativamente à conservação da ordem e à garantia dos direitos individuais. Na opinião do autor supra citado, essa tensão só acontece quando a polícia é considerada o cerne do processo de controlo social.

⁵⁴⁵ SKOLNICK, J. - *Justice without trial*. New York: John Wiley and Sons. 1996.

⁵⁴⁶ CASTRO, Catarina Sarmento e - *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 22.

⁵⁴⁷ SILVA, Jacqueline - “Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 5, Edição 8, Fev./Mar, São Paulo, 2011, p. 79.

⁵⁴⁸ COSTA, Arthur - “Reformas Institucionais e as Relações entre a polícia e a Sociedade em Nova Iorque”. Sociedade e Estado. Brasília. **Revista de Sociologia** da UNB. Vol. 19, n.1, 2004, pp. 173-202.

Também Sara Santos⁵⁴⁹ considera que há uma evidente tensão entre a procura do restabelecimento da ordem normal e o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos:

“A organização policial é uma burocracia que valoriza a iniciativa e eficiência do policial, enquanto o Estado de Direito enfatiza os direitos dos cidadãos e constrange a atividade policial. Essa seria uma tensão entre demanda por ordem, de um lado, e o respeito aos direitos dos cidadãos, por outro (...).”

2.5 Atuação das forças e serviços de segurança no âmbito do exercício e direito de manifestação

2.5.1 Intervenção policial no âmbito das manifestações ou reuniões em espaços públicos

Apesar de a lei portuguesa não regular expressamente a intervenção policial no quadro das reuniões ou manifestações que têm como cenário espaços públicos ou acessíveis ao público, existem, como afirma António Francisco de Sousa⁵⁵⁰, “outras normas que o fazem”, como é o caso do D.L. n.º 406/74, art.º 16, n.º 2. Todavia, este diploma jurídico é, segundo a opinião de vários teóricos, inadequado perante a realidade contemporânea, sendo que poderá vir a contemplar outros aspetos e a melhorar os já previstos na lei, particularmente no que concerne às limitações, às proibições, à organização, à dissolução dos ajuntamentos e à responsabilização de promotores e participantes.

É, portanto, da competência do Estado assegurar o completo exercício desse direito, cabendo às autoridades administrativas e policiais acautelarem a continuidade da ordem pública, não descurando a defesa dos promotores e intervenientes de qualquer tipo de evento ou ato que tenha como finalidade impedir o direito de manifestação. Todavia, esse carácter protetor que as polícias devem seguir aquando de uma reunião pública implica, não só o dever geral de proteção, mas também o dever de não interferência. Essa ideia é descrita no documento “Normas Técnicas para a actuação das forças de segurança no âmbito do exercício do Direito de Reunião e Manifestação”, disponibilizado pelo Ministério da Administração Interna (MAI), “É, pois, de evitar qualquer atitude ou práticas policiais que, independentemente da sua boa

⁵⁴⁹ SANTOS, Sara - **Da Formação (Integrada) nos Cursos de Ordem Pública**. Lisboa: Academia Militar, 2014, p. 79. Relatório Científico Final do trabalho de Investigação Aplicada.

⁵⁵⁰ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juri* – Sociedade, Ld.ª., 2009, p.161.

intencionalidade, possam ser vistas como interferência ou condicionamento do exercício de tal direito.”⁵⁵¹

No amplo espectro das reuniões e manifestações em espaços públicos, as forças de segurança ou policiais devem canalizar os seus esforços no sentido da prevenção do perigo de perturbação da ordem. Nessa linha de pensamento, Manuel Valente⁵⁵² orientou a sua tese quanto às funções de uma polícia num Estado moderno e de direito:

“(…) a actividade jurídico-administrativa e jurídico-criminal de uma polícia pós-moderna se deve basear em primeira linha na prevenção do perigo, que antecede a prevenção do risco e do dano. À polícia hodierna cabe-lhe evitar que o perigo possa surgir e gerar o risco e o posterior dano social.”

A atividade da segurança interna tem como finalidade a prevenção, ou seja, abranger um grande número de atividades desenvolvidas pelas forças e serviços de segurança, de maneira a evitar a ocorrência de possíveis fatos criminosos. Essas atividades são promovidas através do uso de medidas policiais de cariz preventivo, como são disso exemplo a vigilância e fiscalização de determinadas práticas e locais que possam propiciar a prática de crimes. Este exercício engloba diversos atores, onde os cidadãos desempenham, igualmente, um papel preponderante. Esse conceito de prevenção da criminalidade é encarado como uma atividade que:

“(…) abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas directas de dissuasão de actividades criminosas, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e das suas causas”, conforme consta da Decisão do Conselho n.º 2001/427/JAI de 28 de Maio de 2001, que criou a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade.”

As forças de segurança devem também, como refere Sara Santos⁵⁵³, fazer uso de “unidades com capacidades técnico-táticas” e que sejam capazes de “acompanhar, controlar e auxiliar os cidadãos que usufruem do direito de reunião e manifestação.”

⁵⁵¹ Normas técnicas para a atuação das forças de segurança no âmbito do exercício do Direito de Reunião e Manifestação, p. 1.

⁵⁵² Cf. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2012, p. 53.

⁵⁵³ SANTOS, Sara - **Da Formação (Integrada) nos Cursos de Ordem Pública**. Lisboa: Academia Militar, 2014, p. 15. Relatório Científico Final do trabalho de Investigação Aplicada.

Relativamente às ordens policiais destinadas aos participantes, a acontecerem só poderão ser emitidas a partir do momento em que esses mesmos participantes, que se encontravam protegidos à luz da Constituição, se transformarem em elementos perturbadores da ordem pública e, por conseguinte, deixarem de usufruir do direito de manifestação. Esta é a tomada de posição de António Sousa⁵⁵⁴, que ressalva ainda a importância de distinguir claramente entre o perturbador que não participa ativamente na manifestação⁵⁵⁵ e o perturbador interno:

“Em princípio, a polícia não pode dar ordens e fazer exigências directamente aos participantes. Após o começo da reunião ou manifestação, promotores e participantes apresentam-se no exercício da liberdade de reunião ou de manifestação. Esta garantia é, no entanto, quebrada a partir do momento em que o participante se torna perturbador. Os actos de intervenção da polícia são dirigidos contra os perturbadores. Devemos distinguir o perturbador externo, que não é participante, do participante perturbador. Ambos podem ser afastados do local, se necessário pela força.”

No que respeita à capacidade jurídica para excluir um ou mais participantes de uma reunião ou manifestação, a autoridade policial só poderá exercer essa função se os ditos manifestantes perturbarem a ordem pública. António Sousa (2009, p. 165) acentua a ideia de haver uma maior tolerância por parte das autoridades, sempre que a reunião ou manifestação ocorra em espaços abertos: “O limiar da tolerância deve ser colocado num patamar mais elevado nas reuniões ao ar livre do que nas reuniões em espaços fechados (abertos ao público), uma vez que naquelas são sempre inevitáveis certas perturbações (ruídos, pequenos desacatos)”.

⁵⁵⁴ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora, Ld.^a, 2009, p. 164.

⁵⁵⁵ António Francisco de Sousa identifica pormenorizadamente as diferenças entre os dois tipos de perturbadores: “O perturbador externo intervém a partir do exterior, perturbando uma reunião ou manifestação em lugar público ou aberto ao público (por exemplo, como espectador). Este perturbador não é participante, mas terceiro. Perturbadores externos são pessoas que se mantêm na área contígua a uma reunião ou manifestação e a partir dali procuram impedir o seu normal funcionamento (...). Se o perturbador se encontrar na reunião ou manifestação, será, em princípio, participante. Mas, ainda que se encontre no interior da reunião ou manifestação, não será participante no caso de se tratar de pessoal de serviço, de vendedores ambulantes, etc.” (2009, p. 165).

Agora, quanto à possibilidade de dissolução de uma reunião ou manifestação, isso só poderá ocorrer se se verificar o risco de perigo imediato, quer para a ordem⁵⁵⁶ quer para a segurança pública.

Neste sentido, para que na realidade não ocorram efeitos danosos para a ordem e segurança públicas é necessário que se verifique, como refere António Francisco de Sousa (2009), uma intervenção policial imediata e, por conseguinte, uma menor probabilidade de dano. O mesmo autor descreve pormenorizadamente como essa questão suscita incertezas, uma vez que assenta num juízo de probabilidade:

“Uma tal (segura) prognose contém sempre um elemento de incerteza, uma vez que implica um juízo de probabilidade. Porém, esse juízo de probabilidade deve assentar em factos relevantes concretos e reconhecíveis, não se podendo apoiar em elementos vagos ou meramente presumíveis.”⁵⁵⁷

2.6 A interferência das forças de segurança para prevenção do perigo

2.6.1 A prevenção do perigo no âmbito das reuniões ou manifestações em espaços públicos

Num regime político democrático é imprescindível ter consciência das dificuldades inerentes ao equilíbrio entre a segurança e a liberdade. Neste sentido apontam-se quatro tipos de ações que caracterizam a atividade policial: as informações, a prevenção, a repressão e a assistência. No entender de Armando Alves⁵⁵⁸, apesar delas representarem diferentes formas da atuação policial, a verdade é que, na maioria dos casos, são complementares entre si e “(...) na prática será extremamente difícil estabelecer separação entre as mesmas”.

No que diz respeito às informações, uma polícia que não se preocupe em reunir o maior número de informações possíveis correrá o risco de não ter capacidade para prever alterações no âmbito da ordem social, opinião corroborada por Armando Alves quando

⁵⁵⁶ O Direito Policial entende pela expressão ordem pública, em geral, o conjunto das normas não escritas, cuja observância é, no entendimento da maioria da respectiva população, indispensável a uma vida comunitária em ordem. Não obstante toda a sua imprecisão e falta de clareza, a ordem pública continua a ser uma cláusula indispensável à eficaz prevenção do perigo (embora subsistam algumas reservas jurídico-constitucionais pertinentes), especialmente nos domínios em que se verificam défices legislativos. Como foi salientado, alguns dos mais recentes sistemas policiais renunciam à ordem pública como bem de protecção pela polícia.

⁵⁵⁷ SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora, Ld.ª, 2009, p. 153. (2009).

⁵⁵⁸ ALVES, Armando Carlos - *Em Busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana, 2008, p. 134.

afirma que é essencial a recolha de informações para que a ocorrência de perturbações e tumultos na ordem pública sejam evitadas:

“Uma polícia mal informada é uma polícia paralisada! Quando se apercebe que vão acontecer perturbações da ordem pública ou perante a ocorrência de distúrbios – se não tiver realizado um trabalho prévio de recolha e tratamento de informações – resta-lhe deixar correr os acontecimentos ou improvisar o emprego da força.”

Antes de abordarmos a questão das medidas preventivas, que consistem em “impedir que um perigo surja ou se concretize em dano”⁵⁵⁹, é importante salientar que a ideia de prevenção esteve sempre presente na caracterização de como a polícia deve atuar no cumprimento do seu dever. Segundo Marcello Caetano, o desenvolvimento do trabalho policial consiste em “evitar que os perigos se convertam em danos – eis o campo onde se desenvolve o modo de agir administrativamente o que se chama polícia”⁵⁶⁰. Na opinião de Germano Marques da Silva, a questão da prevenção é de sobeja importância, chegando mesmo a suplantar a ideia de punir os que prevaricam: “o que importa à colectividade, (...), não é tanto punir os que transgridem, mas evitar, pelo adequado uso dos meios legais de dissuasão, que transgridam”⁵⁶¹.

Como foi mencionado no ponto anterior, a prevenção do perigo no quadro das reuniões e manifestações deve ser um dos passos fundamentais no exercício da intervenção policial. António Francisco de Sousa é dessa opinião e prossegue dizendo que só em última instância a polícia deverá adotar a via da dissolução do ajuntamento de pessoas:

“No domínio das reuniões e manifestações em lugares públicos ou abertos ao público, as forças policiais devem orientar a sua actividade para a prevenção do perigo de perturbação da ordem (no seu seio e fora dele) e para o isolamento e afastamento dos perturbadores, individuais ou em grupo. Só como *ultima ratio* será de admitir a dissolução das reuniões e manifestações ou a intervenção contra participantes pacíficos.”⁵⁶²

⁵⁵⁹ SOUSA, António Francisco de - “Prevenção e Repressão como Função da Polícia e do Ministério Público”. **Revista do Ministério Público**, n.º 94, Lisboa, Abril/Junho, 2003, p. 49.

⁵⁶⁰ CAETANO, Marcello - *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Reimpressão da ed. Brasileira de 1977, Coimbra: Almedina, 1996, p. 268.

⁵⁶¹ SILVA, Germano Marques da Silva - A Polícia e o Direito Penal. **Polícia Portuguesa**, n.º 82, Julho/Agosto, 1993, p. 3.

⁵⁶² SOUSA, António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora, Ld.ª, 2009, p. 161.

Nesse sentido, a prevenção deverá ser, como opina Armando Alves⁵⁶³, o objetivo principal da polícia, sendo que ela só será alcançada mediante informações, ou seja, com um conhecimento cabal:

“(…) do terreno e das ameaças, que permitam prever acontecimentos – através de presença, de vigilância, de actividades e de movimento.” O mesmo autor prossegue, dizendo que é mais simples quando a polícia trabalha no sentido de conservar o estado de tranquilidade já existente do que tentar restabelecer a ordem e segurança públicas: “É mais fácil conservar a tranquilidade do que restabelecer a ordem depois de esta ser alterada. Mais vale prevenir que remediar.”⁵⁶⁴

O poder de intervir nas manifestações e reuniões cabe aos promotores e dirigentes, sendo que a intervenção das forças de segurança é meramente secundária, até deixar de se verificar o carácter pacífico⁵⁶⁵ das mesmas, o que sugere a posição do mesmo autor (2009, p. 162), quando afirma que a atuação policial não se realiza “(…) enquanto não estiverem a ser ameaçados o direito de participação ou outros bens jurídicos de participantes ou de terceiros.”

Todavia, os autores Canotilho & Moreira (2007), citados por Ricardo Amaro⁵⁶⁶, recomendam prudência, uma vez que a previsão por parte das autoridades de potenciais atos violentos ou infrações cometidas contra a ordem pública não são motivos suficientes para legitimar a proibição de uma reunião ou manifestação, dado que é necessário ter em consideração se esses ditos atos foram cometidos pela maior parte dos participantes ou, simplesmente, por uma fatia mínima de intervenientes:

“(…) a previsão de violências ou tumultos, por parte das autoridades, não é suficiente para legitimar a proibição da mesma [reunião ou manifestação], pelo que esta caracterização de não pacífica, assenta na verificação de atos violentos por uma maioria dos participantes na reunião. No caso de os atos violentos serem praticados por uma minoria dos participantes, pode ser feito o isolamento dos mesmos mas não é fundamento da dissolução da reunião”.

⁵⁶³ ALVES, Armando Carlos - *Em Busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana, 2008, p. 134.

⁵⁶⁴ *Idem*.

⁵⁶⁵ Segundo Eduardo Correia, uma manifestação tem carácter não pacífico quando: “da parte dos seus organizadores o propósito de levar a cabo no respetivo decurso violência contra pessoas ou bens, ou quando essa violência se produza durante o seu desenrola.” (Correia, 2006, p.44).

⁵⁶⁶ AMARO, Ricardo - *A Atuação da Guarda Nacional Republicana no Bloqueio dos Camionistas*. Lisboa: Academia Militar, 2012, p. 18. Relatório Científico Final de Trabalho de Investigação Aplicada.

Logo, se a manifestação assumir um carácter violento ou tumultuoso deixa de beneficiar da proteção constitucional. Também Maria Ramos⁵⁶⁷ destaca que, para que tal aconteça, o tumulto ou desordem deverá ser imputado à maioria dos participantes: “Saliente-se, porém, que tal violência deverá brotar da maioria ou globalidade dos respectivos participantes, pelo que a sua constitucionalidade será aferida pelo carácter não excepcional dos actos lesivos da esfera jurídica de terceiros”.⁵⁶⁸

Reportando-nos à proibição do uso de armas⁵⁶⁹ no contexto de uma manifestação ou reunião, apraz-nos dizer que ela abrange tanto os promotores como os manifestantes. Daí se depreende que os cidadãos que estiverem armados deixam de usufruir do exercício desse direito, uma vez que, como refere Maria Ramos⁵⁷⁰, “(...) o porte de arma⁵⁷¹ é interdito e objecto de sanção penal, desde que não represente um carácter excepcional que poderá ser eliminado pela intervenção das forças da ordem”.

2.6.2 A ingerência das forças de segurança no quadro das manifestações ou reuniões

Feita uma reflexão sobre o regime jurídico aplicável ao Direito de Reunião e Manifestação verificamos a presença de limitações impostas a esse mesmo direito no sentido de salvaguardar outros direitos (ordem pública e bem-estar social). Segundo Sérvulo Correia, a aplicação desses limites tem como consequência a “defesa do interesse público e o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”⁵⁷².

Segundo a Lei Orgânica da GNR, a interrupção de uma manifestação é considerada uma medida de polícia e no âmbito das atribuições conferidas a esse órgão de segurança,

⁵⁶⁷ RAMOS, Maria Lúcia de Oliveira - O Direito de Manifestação. **Revista de História**. Vol. IX, Porto, 1989, p. 371.

⁵⁶⁸ A prática desse género de atos por uma minoria de manifestantes poderá ser motivo para que as autoridades policiais os isolem, como disposto na Constituição da República Portuguesa Anotada, pág. 45.

⁵⁶⁹ Cfr. RAMOS, Maria (1989, p. 371) que no âmbito das reuniões e/ou manifestações “deve entender-se por arma todo o objecto susceptível de ser utilizado como meio de agressão física de pessoas ou bens, destituído de qualquer aptidão para servir de veículo de expressão ‘espírita’ das ideias dos manifestantes.”

⁵⁷⁰ *Idem*.

⁵⁷¹ O art.º 8.º do D.L. 406/74 dispõe que “As pessoas que forem surpreendidas armadas em manifestações incorrerão nas penalidades do crime de desobediência, independentemente de outras sanções que caibam ao caso.” Já o n.º 2 do mesmo artigo sublinha que “os promotores deverão pedir as armas aos portadores delas e entregá-las às autoridades.”

⁵⁷² CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação - Âmbito de Proteção e Restrições*. Coimbra: Almedina. 2006.

nomeadamente no artigo 3.º, n.º 1, a) e alínea b), a ordem de interrupção deverá ser da responsabilidade do Comandante da Força de Ordem Pública no local.

A possibilidade de ingerência no âmbito das liberdades de reunião e de manifestação deve ocorrer, única e exclusivamente, segundo António Sousa⁵⁷³, “(...) por lei ou com base numa lei.” Esta ideia foi igualmente corroborada por António Lima, quando acentua que:

“Num Estado de Direito Democrático, como é o nosso, é a lei e só esta que dá a medida, que se pretende equilibrada, da inevitável compressão da total e absoluta fruição dos direitos individuais, em prol da garantia da observância das regras de coexistência e de funcionamento da sociedade tal como a concebemos e desejamos.”⁵⁷⁴

No caso de ser necessária a intervenção policial para repor a ordem e segurança públicas, importa distinguir dois momentos distintos, os quais António Sousa⁵⁷⁵ identificou como sendo a fase preparatória e a fase de realização. Segundo este autor, em ambas as fases é exigido à autoridade policial uma preocupação ininterrupta com a prevenção do perigo ou risco. Assim, num primeiro momento, ou seja, na fase preparatória das reuniões e/ou manifestações: “(...) todas as preocupações da polícia devem orientar-se no sentido da prevenção do perigo. Está em causa apenas a realização pacífica da reunião ou manifestação e, neste âmbito, especialmente a prevenção de condutas ilícitas de perturbadores violentos ou de grupos de agitadores.” Num segundo momento, aquando da fase de realização, a intervenção policial deverá ser ponderada para que a situação não se agrave nem termine numa escalada de violência, o que seria um contrassenso ser a própria polícia a transformar-se “em faísca no bidão de pólvora.”⁵⁷⁶

Também nos casos em que ocorram contramanifestações é permitido aos agentes policiais a sua atuação no sentido de proteger a manifestação pacífica. Todavia, é necessário perceber em que medida a polícia não só pode, mas deve, atuar para prevenir

⁵⁷³ SOUSA. António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora, Ld.ª, 2009, p. 162.

⁵⁷⁴ LIMA, António - Reuniões, Manifestações e Atuação Policial, notas para uma conferência. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2006, p. 12. [Consult. 12NOV2016] Disponível em <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2007/04/reuniao-manifestacao-2006.pdf>.

⁵⁷⁵ SOUSA. António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora, Ld.ª, 2009, p. 162.

⁵⁷⁶ *Idem*, p. 163.

potenciais danos causados por contramanifestantes, fazendo uso dos meios de coação à sua disposição. Esta questão da atuação policial no quadro das contramanifestações foi bastante pormenorizada por António Sousa, ao destacar que, em certas ocasiões, pode acontecer que o dispositivo policial destacado para assegurar a paz pública esteja em número insuficiente e, por isso, incapaz de prever a ação dos contramanifestantes:

“Geralmente, as forças policiais dispõem de um número de meios humanos e materiais que lhes permitem intervir de forma eficaz, mantendo separadas manifestações e contramanifestações. No entanto, pode acontecer que as forças disponíveis sejam insuficientes para uma intervenção eficaz contra os contramanifestantes que ameaçam seriamente causar uma perturbação grave. É o que se verificará, por exemplo, quando não for de prever a acção dos contramanifestantes com vista a impedir a reunião ou manifestação.”⁵⁷⁷

No que diz respeito à repressão, ela consiste numa reação a um ilícito, seja ele conhecido ou suspeito. A repressão não se orienta para o futuro, como acontece com a prevenção, mas, predominantemente, para algo que já aconteceu ou se suspeita que terá acontecido. Logo, a atividade repressiva pressupõe um estado de desordem atual, o qual deve ser combatido pela força material para que seja restabelecida a ordem. No entender de Armando Alves, a repressão, apesar de ser um conceito bastante delicado, implica a utilização coerciva da força sempre que:

“a presença, os conselhos, os avisos não consigam evitar ofensas à legalidade nem sejam suficientes para manter a ordem pública, a polícia terá de usar severidade e rigor para com os infractores. Isso inclui a eventual utilização da força. A repressão é uma actividade muitíssimo delicada, sobretudo num regime democrático: ela pressupõe a utilização de medidas enérgicas, como a de usar a força; pode, em muitos casos, agravar a desordem em vez de lhe pôr fim, ou suprimir a liberdade em lugar de a defender.”⁵⁷⁸

A administração pública e, igualmente, a função da polícia rege-se pelo princípio da legalidade. Segundo Anabela Rodrigues, esse princípio implica que a Administração “na sua actividade está subordinada à Lei, quer essa actividade redunde em encargos ou

⁵⁷⁷ *Idem*, p. 166.

⁵⁷⁸ ALVES, Armando Carlos - *Contributos para uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana, 2011, p. 12.

em restrições aos direitos fundamentais dos administrados, quer se traduza ou exprima na prestação de serviços aos cidadãos”⁵⁷⁹.

É consensual e pacífico que a função da polícia não seja, logo à partida, fazer uso da força física para inviabilizar a realização de reuniões ou manifestações na via pública, perspetivando apenas o mero fundamento de que tais atividades possam descambar em situações violentas. Antes pelo contrário, é da alçada da polícia combater quaisquer atos violentos, de modo a que o seu exercício fique confinado à manutenção e reposição da ordem e segurança públicas. No que concerne à manutenção da ordem em ações manifestantes, entendemo-la como a disposição das forças de segurança no local da manifestação, com o objetivo de prevenir a ocorrência de situações ilícitas e garantir que o evento decorra dentro da normalidade.

⁵⁷⁹ RODRIGUES, Anabela - *O inquérito no novo processo penal. Jornadas de processo penal*. Centro de Estudos Judiciários. Coimbra: Almedina. 1993.

Capítulo III

Da legitimidade da ingerência pelas forças de segurança

Em Portugal pouco ou nada tem sido feito no sentido de definir o *modus operandis* das forças de segurança, opinião corroborada por António Sousa ao dizer que:

“Muito pouco se tem feito neste domínio em Portugal. Não temos ainda um direito policial, como ramo cientificamente elaborado e autónomo do direito público. No plano legislativo, a actuação policial tem sido tratada lateralmente, sem a necessária extensão e profundidade.”⁵⁸⁰

No decurso das últimas décadas, verificamos que a segurança tem vindo a ser delegada e partilhada, sendo que esta deve “ter como escopo primário a promoção do bem-estar individual e colectivo”⁵⁸¹.

Sendo a segurança interna um dos bens fundamentais do Estado de Direito, impõem-se criar todas as condições para garantir a sua manutenção. Todavia, como a salvaguarda da segurança envolve a restrição dos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos, é necessário encontrar na lei um ponto de equilíbrio. Isso só será possível, porém, se as forças de segurança e os cidadãos percecionarem claramente quais são os seus deveres e direitos.

Se atentarmos ao que expressa o Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa, verificamos que a ingerência é o ato de se intrometer, de intervir indevidamente, sem ser requerido ou sem ter o direito para o fazer. Será, neste âmbito, que iremos abordar o problema da intervenção das forças e serviços de segurança no domínio do exercício do direito de manifestação ou reunião.

Os autores que se têm debruçado sobre o Direito Internacional Público definem algumas diferenças entre ingerência e intervenção, quer ela seja de natureza humanitária ou, simplesmente, de mera assistência, por considerarem que a intervenção é uma espécie que emana da ingerência e, assim sendo, as duas refletem realidades diferentes.

⁵⁸⁰ SOUSA. António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora, Ld.ª, 2009, p. 106.

⁵⁸¹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - **Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano**. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2013, p. 57. Tese de Doutoramento.

Aparentemente, o direito de ingerência é contrário às normas da Nova Ordem Política fundamentada na Carta das Nações Unidas.

Com o surgimento das Nações Unidas passou a postular-se que apenas essa organização deteria o poder de conferir a legitimidade à utilização da força pelos Estados, em regra como legítima defesa ou dentro dos parâmetros definidos pelo Conselho de Segurança.

A polícia tipifica a face mais visível do sistema de controlo e aquela que se encontra presente permanentemente no quotidiano dos cidadãos e, por esse motivo, cada vez está mais sujeita ao escrutínio destes. Isto sucede porque muitas das decisões e atividades que efetuam podem ter implicações nos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

A atividade da polícia não está apenas descrita nos documentos jurídicos, dado que se trata de uma atividade complexa que oscila entre as demandas do Governo, as demandas da comunidade e as demandas dos cidadãos. Assim, é possível, como refere Sónia Martins⁵⁸², citando as ideias de Tuppman & Tuppman⁵⁸³, recorrermos a diferentes domínios científicos no sentido de obtermos visões distintas do trabalho da polícia, a saber:

“Na criminologia, um elemento policial é um gestor das ruas e o policiamento é parte do sistema que define crimes e criminosos, decidindo, via exercício da discricionariedade, quais as leis que devem ser aplicadas e quais as ignoradas; na filosofia, o policiamento é um processo que define os erros morais e que torna claro as respetivas consequências; na ciência política, o agente policial é um gestor de conflitos, um mediador de disputas entre indivíduos e instituições, visando o policiamento a preservação do *status quo*, um mecanismo através do qual o Estado exerce, internamente, o monopólio da força legítima; na psicologia, o policiamento é o processo de gerir o comportamento de grupos (...)”

⁵⁸² MARTINS, Sónia - **Decisão Policial em Grandes Eventos Desportivos: Um estudo naturalista**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2015, pp, 21-22. Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais. [Consult. 5NOV2016] Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/10248/1/S%C3%B3nia_Martins_152675_Disserta%C3%A7%C3%A3o_Biblioteca.pdf>

⁵⁸³ TUPPMAN, B., & TUPPMAN, A. - *Policing in Europe*. Exeter, UK: Intellect, 1999, p.18.

3.1. O dever de proteção pelas forças de segurança dos direitos, liberdades e garantias, constitucionalmente protegidos

Até à entrada em vigor da Constituição de 1976 a polícia era associada a uma atividade de índole administrativa e exercida de forma autoritária. Com o advento do regime democrático, a CRP passou a definir que a polícia “tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” (art.º 272.º da CRP).

Nesta secção retomamos o pensamento de Marcello Caetano, quando este salienta que a polícia reflete “uma actuação de autoridade, pois pressupõe o exercício de um poder condicionante de actividades alheias, garantido pela coacção sob a forma característica da Administração”. Por outro lado, Canotilho e Moreira (1993) relatam a existência de uma obrigação de proteção pública dos direitos fundamentais que, simultaneamente, impõem limites à sua atuação e servem como fim da atuação policial.

A atividade policial manifesta uma relação de cariz jurídico que se estabelece entre a administração da polícia e os cidadãos. Nessa relação podem figurar posições jurídicas de natureza ativa ou passiva, opinião explanada por Hélder Dias:

“Na posição activa encontramos um poder essencialmente funcional, um poder-dever de actuação da Administração policial. Numa posição oposta encontramos um direito à actuação policial ou uma sujeição e dever de tolerância dessa mesma actuação. A actuação do poder de polícia parte do dever geral imposto a qualquer cidadão de não perturbar a ordem pública ou bens jurídicos essenciais”⁵⁸⁴

Como salienta Pedro Valente, a atividade das forças de segurança desempenha uma função primordial que consiste na proteção de pessoas e bens e na manutenção da ordem pública:

“A actividade de polícia caracteriza-se por as suas finalidades (de protecção de situações jurídicas subjectivas merecedoras de tutela, da legalidade democrática e da

⁵⁸⁴ DIAS, Hélder Valente. - **As Medidas de Polícia Administrativa e a Polícia de Segurança Pública**. Lisboa, ISCPSI, 2005, p. 5. Trabalho Final do Curso de Direcção e Estratégia Policial, p. 6.

segurança interna) serem prosseguidas através da compressão da liberdade ou de posições jurídicas subjectivas, designadamente, de direitos.”⁵⁸⁵

No que respeita às atribuições concedidas, por exemplo à Guarda Nacional Republicana (GNR) nos termos do artigo 3.º da Lei Orgânica da GNR (LOGNR), estas encontram-se consagradas na Lei 67/2007 de 6 de Novembro:

- Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de Direito;
- Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens;
- Prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos.

Como é do conhecimento geral, o Estado relega para a Polícia os poderes característicos da sua soberania, de maneira a assegurar os direitos, as liberdades e garantias dos cidadãos. O uso dessa força coativa é assegurado pela Guarda Nacional Republicana (GNR) e pela Polícia de Segurança Pública (PSP).

Como tal, elas devem fazer o uso legítimo da força, estabelecendo uma ligação ao poder instituído legalmente para que o bem-estar comum, a par de outras necessidades de segurança, sejam uma realidade.

No âmbito da gestão e controlo de multidões, a ação policial depende da forma “como a polícia percebe e aplica o seu mandato para controlar a ordem pública”⁵⁸⁶.

Na opinião de Mayer, Otto (1991), citado por Joselino Ferreira⁵⁸⁷, há duas formas de utilização da força: a execução coerciva e a coação direta. No entender deste autor, a primeira refere-se à consequência proveniente de uma atitude desobediente após ter sido

⁵⁸⁵ VALENTE, Pedro - **As Medidas de Policia Administrativa e a Prevenção Policial**. Lisboa: Academia Militar, 2008, p. 6. Trabalho de Investigação Aplicada.

⁵⁸⁶ PETERSON, A. - El control de las protestas en “tierras fronterizas” de las sociedades occidentales contemporáneas. **Revista Catalana de Seguretat Pública**. 2009, n.º 21, p. 14.

⁵⁸⁷ FERREIRA, Joselino - **Segurança: A Aplicação da Força “O Caso de Timor-Leste”**. Lisboa: Universidade Nova. 2010, p. 93. Dissertação de Mestrado em Estudos Avançados em Direito e Segurança. [Consult. 12NOV2016]. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/3422.pdf>.

dada uma ordem, fazendo com que o uso legítimo da coação seja real: “trata-se, assim, de fazer cumprir pela força um acto de autoridade prévio, pelos meios legalmente previstos”. Relativamente à segunda, a coação direta pode definir-se como a que a lei prevê, ou seja, a possibilidade de recorrer aos meios coercivos. Logo, será da competência dos agentes policiais refletirem sobre como devem agir e usar da força, sem ferir os princípios dispostos na lei.

O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias refere-se à obrigação estatal de proteção dos particulares dos mais variados perigos, como os que ameacem a sua segurança, integridade física, etc.

3.2. Atuação das forças e serviços de segurança no âmbito do exercício do direito de manifestação

Antes de referirmos como as forças de segurança devem agir no domínio do exercício do direito de manifestação importa mencionar alguns conceitos indissociáveis da ordem pública, como a gestão do risco e os desafios inerentes ao policiamento de multidões. A presença simultânea de um aglomerado de indivíduos num determinado espaço é uma das definições clássicas do termo multidão. Para exemplificar este conceito, K. Still sublinha que a multidão é referida como um “mar de gente, que flui e reflui como uma maré”⁵⁸⁸.

O conceito de ameaça é caracterizado como sendo “uma promessa de castigo ou malefício, prenúncio de mal ou desgraça”⁵⁸⁹, ou como refere o General Abel Couto “qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais, sendo diminuída por acções de prevenção e protecção”⁵⁹⁰. Por prevenção entende-se o “conjunto de medidas cuja intenção é minimizar as infracções sejam de natureza criminal ou outras e sobretudo quando ocorram antes da prática de acto delinquente”⁵⁹¹.

⁵⁸⁸ STILL, K. - **Crowd Dynamics**. Warwick: University of Warwick. 2000, p. 15. Tese de Doutoramento. [Consult. 12NOV 2016] Disponível em https://www.researchgate.net/publication/316622390_Acao_policial_face_a_acao_coletiva.

⁵⁸⁹ FIGUEIREDO, Cândido - *Grande Dicionário Electrónico da Língua Portuguesa*. Bertrand Editora/ Máquinas em movimento – Oficina multimédia Ld.ª, 1996, p. 15.

⁵⁹⁰ COUTO, Abel Cabral - *Elementos de estratégia – apontamentos para um curso*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares, 1988, p. 329.

⁵⁹¹ OLIVEIRA, José Ferreira - *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Lousã: Edições Almedina, 2006, p. 79.

Em contrapartida, a proteção é vista como “a acção de cuidar, tomando a defesa de determinados direitos, bens, instalações e/ou pessoas, mediante a imposição de restrições de acesso, contacto e/ou manuseamento, com vista à sua preservação.”⁵⁹²

Segundo Stott⁵⁹³, antes de analisarmos o policiamento de qualquer ação coletiva é necessário compreender a evolução do comportamento coletivo.

Quando se quer definir uma solução estratégica para o policiamento de multidões é imprescindível saber quais as ações policiais que poderão ter sucesso e as que ficarão votadas ao insucesso. Logo, o policiamento desse tipo de eventos reveste-se de um grau de complexidade cuja origem não tem a ver apenas com a quantidade de pessoas ou o nível organizativo dos grupos, a configuração do espaço, mas também com outro tipo de fenómenos.

No quadro da Manutenção e Restabelecimento da Ordem Pública (MROP), a GNR⁵⁹⁴ e a PSP⁵⁹⁵ têm como atribuições: “garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e bens”. Dentro do contexto da missão policial podem ser desempenhadas missões de polícia criminal e de polícia administrativa, sendo que é no segundo âmbito que podemos incluir a atribuição de manter a segurança e ordem públicas⁵⁹⁶.

Neste sentido, a atividade de MROP integra, de forma generalizada, ações preventivas e repressivas que são realizadas por forças de segurança armadas e uniformizadas, cujo objetivo é “(...) criar ou restabelecer as condições externas indispensáveis à observância das leis da República e dos regulamentos da Administração, ao normal funcionamento das Instituições e ao regular exercício dos direitos, liberdades e garantias dos indivíduos”⁵⁹⁷.

⁵⁹² *Idem.*

⁵⁹³ STOTT, C. - *Crowd psychology & public order policing: An overview of scientific theory and evidence*. University of Liverpool, School of Psychology. Liverpool. 2009.

⁵⁹⁴ Cfr. o estipulado na alínea b) do n.º1 do art.º 3.º da Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro.

⁵⁹⁵ Cfr. o estipulado na alínea b) do n.º2 do art.º 3.º da Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto.

⁵⁹⁶ BRANCO, Carlos Gervásio. (2010). *Guarda Nacional Republicana: Contradições e Ambiguidades*. Lisboa: Edições Sílabo.

⁵⁹⁷ DiAS, M. - *Segurança Interna*. In Valente, M., (Coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 23.

Na opinião de Ferreira de Oliveira, o conceito de Manutenção da Ordem Pública (MOP) refere-se ao conjunto de operações policiais com “(...) o objectivo de fazer face a eventos de natureza colectiva, organizados ou espontâneos, hostis ou amigáveis, violentos ou pacíficos, de carácter reivindicativo ou festivo, desenrolando-se na via pública ou em lugares abertos ao público”⁵⁹⁸.

O risco associado às multidões depende do número de pessoas envolvidas e do seu nível de organização. Logo, o aumento do número de pessoas presentes num determinado local representa, por si só, um acréscimo do nível de perigosidade para a segurança pessoal de cada participante. Isso acontece porque o aumento do índice de concentração de pessoas por metro quadrado conduz à redução do espaço vital para cada indivíduo.

Na definição de uma solução estratégica relativamente ao policiamento de multidões é fundamental distinguir as ações policiais que resultam das que não resultam. Os principais fatores de risco inerentes à segurança das multidões que podem pôr em causa a estratégia de policiamento são: situações de densidade perigosa, de reação coletiva, de ação coletiva e de atividade criminal. O policiamento de reuniões e/ou manifestações afigura-se uma tarefa bastante complexa. Essa complexidade advém, como refere Sérgio Felgueiras:

“(...) não só da quantidade de pessoas, do nível de organização dos grupos, da configuração do espaço, da limitação de recursos, da cobertura mediática mas, principalmente, das múltiplas possibilidades para a ocorrência dos quatro tipos de fenómenos previamente analisados e, por fim, o equilíbrio entre os direitos fundamentais e a manutenção ou reposição da ordem pública.”⁵⁹⁹

Para que uma operação policial obtenha sucesso não basta a quantidade, qualidade, atualidade e pertinência da informação disponível. É fundamental que os decisores tenham um conhecimento aprofundado sobre os fenómenos identificados para interpretar, antever e antecipar as estratégias que restrinjam os fatores de risco presentes nesse tipo de acontecimentos.

⁵⁹⁸ OLIVEIRA, José Ferreira - *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*. 1.^a ed.. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000, p. 39.

⁵⁹⁹ FELGUEIRAS, Sérgio - *Ação policial face à ação coletiva: Teoria para uma estratégia de policiamento de multidões*. Lição inaugural da Abertura Solene do Ano Letivo 2015/2016. ISCPSP, p. 6.

No que respeita à abordagem que deverá ser encetada no quadro da intervenção policial quanto às questões de manutenção ou reposição da ordem pública, ela pode ser descrita da seguinte forma:

- Intervenção meramente reativa;
- Intervenção baseada na gestão dos níveis de violência.

Quanto ao primeiro tipo de abordagem podemos afirmar que a intervenção policial deverá ser efetuada em função dos acontecimentos, ou seja, perante um evento público onde existam manifestações de violência. Perante a possibilidade de ocorrer qualquer tipo de desordem, a polícia apenas deverá tentar controlar o incidente. Na nossa perspetiva não é recomendável esta postura policial por vários motivos:

- “Em primeiro lugar, a intervenção policial será desencadeada com pouca informação disponível, isto é, o que está a acontecer? Onde está a acontecer? Quando? Quem está envolvido? (...);
- Por outro lado, no âmbito da implementação de qualquer medida policial, a força policial corre o risco de intervir fora do contexto da situação;
- As intervenções serão efectuadas sem qualquer suporte científico, mais especificamente, no domínio da dinâmica das multidões”.

Tendo em consideração as circunstâncias específicas referidas podemos considerar que a polícia será controlada pela desordem ocorrida, em vez de ser ela própria a controlar a situação. Quanto ao segundo tipo de abordagem, a intervenção policial precisará sempre de implementar uma lógica de gestão dos níveis de violência que poderão ocorrer ao longo de todo o evento público. Portanto, para se controlarem os níveis de violência é essencial que exista informação suficiente e disponível, a fim de que seja possível compreender as interações dos diferentes grupos. Nesse sentido, os agentes policiais deverão utilizar um sistema de gestão de conflitos que será alimentado, basicamente, pelas informações recolhidas. Em função dessas informações proceder-se-á a uma avaliação da situação, com o objetivo de fundamentar o planeamento e as opções táticas a serem implementadas. Estes procedimentos sucedem-se, permanentemente, no decurso de todo o evento.

Em suma, e apoiando-nos no documento “Limites aos direitos de reunião e manifestação”, podemos concluir que a PSP propôs uma filosofia de atuação policial

válida para qualquer tipo de cenário que implique uma forte mobilização de pessoas. O autor Mário Morgado⁶⁰⁰ refere que essa filosofia de atuação assenta na conjugação dos vários aspetos que passamos a transcrever:

- “Atitude preventiva e proactiva, consubstanciada numa abordagem das pessoas amistosa e conciliadora, consentânea e potenciada pelo ambiente dos eventos (...) 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 energeticamente 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”.

3.2.1 Medidas de Polícia e Formas de Atuação

No entender do estadista Marcello Caetano, as medidas de polícia não se poderiam dissociar de atos de polícia, dado que elas consistiam em:

⁶⁰⁰ MORGADO, Mário Belo (s.d). *Limites aos direitos de reunião e manifestação*. Disponível em <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/conference/Presentations/Sess%20IV%20Presentation%20-%20Mario%20BELO%20MORGADO.pdf>.

“(…) providências limitativas da liberdade de certa pessoa ou do direito de propriedade de determinada entidade, aplicadas pelas autoridades administrativas independentemente da verificação e julgamento de transgressão ou contravenção ou da produção de outro acto concretamente delituoso, com o fim de evitar a produção de danos sociais cuja prevenção caiba no âmbito das atribuições da polícia”⁶⁰¹.

Em alternativa a essa opinião, Carla Amado Gomes defende que o entendimento do que são as medidas de polícia tende a ser mais abrangente e inclui, igualmente, a aplicação de sanções aos transgressores, ao sublinhar a inevitabilidade de existir uma associação entre sanções administrativas e a própria atividade da polícia:

“(…) a actividade de polícia abrange também a aplicação de sanções aos prevaricadores, num momento já não de prevenção mas de reacção à violação da legalidade. Por isso, ainda que se distingam dogmaticamente as medidas de polícia das sanções administrativas, a actividade de polícia tende a confundir-se com as sanções administrativas porque, para realizar de forma duradoura muitos dos fins de polícia, são necessárias medidas cuja estrutura é perfeitamente a mesma das sanções administrativas”⁶⁰².

Contudo, na opinião de João Raposo⁶⁰³, não se deve confundir as medidas de polícia com os atos de polícia, nem tampouco com sanções administrativas, pois este autor considera que “as medidas de polícia administrativa consagram-se em atos jurídicos ou operações materiais, independentemente da verificação de um ilícito, com vista a prevenir a sua ocorrência ou consumação”.

3.2.2 Caracterização das Medidas de Polícia

Neste ponto pretendemos focar-nos no aspeto público que está inerente às medidas de polícia, uma vez que elas tipificam o poder público que é legitimado através da colaboração dos cidadãos com os agentes das forças de segurança. Esta reciprocidade colaborativa está bem patente no dever de denúncia de quaisquer situações ilícitas. Do mesmo modo, a natureza preventiva que reveste os atos de polícia é vista como uma característica. Outra das características das medidas de polícia consiste no seu carácter interventivo e de fiscalização dos comportamentos individuais.

⁶⁰¹ CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Constitucional*. 3.^a Reimpressão da 10.^a ed.. Vol. II, p. 1170.

⁶⁰² GOMES, Carla Amado - *Contributo Para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional*. Coimbra Editora, 1989, pp- 167-68.

⁶⁰³ RAPOSO, João. *Autoridade e Discricionarietà: a Conciliação Impossível?* Lição Inaugural do Ano Lectivo 2005/2006. Publicações do Instituto de Ciências Políticas e Segurança Interna, pp. 2-3.

Também a margem de livre apreciação, ou seja, a discricionariedade de que as forças de segurança dispõem durante a sua atuação, é descrita como uma propriedade das medidas de polícia:

“A discricionariedade pode, nomeadamente, respeitar à escolha do procedimento, dos meios a utilizar, do momento de actuar; mas não tolera, nunca, comportamentos ilegais ou desviantes face aos interesses públicos que a polícia visa prosseguir, do mesmo modo que não coloca na disponibilidade desta a escolha entre o exercício dos seus poderes ou a renúncia a tal exercício”⁶⁰⁴.

Na vertente sociológica, a discricionariedade diz respeito ao “espaço de liberdade que goza a acção concreta da polícia e que ultrapassa largamente as margens dentro das quais a lei permite a intervenção de considerações de oportunidade da polícia” (Dias & Andrade, 1992, p. 446). Para Sousa (2009), o espaço de liberdade de que a polícia goza, no exercício das suas funções, será sempre uma liberdade objetiva e não subjetiva, ou seja, tratar-se-á de uma liberdade que tem em vista a realização da justiça nos casos concretos.

No âmbito da CRP e do Estado de Direito, a discricionariedade deve ser compreendida como indispensável à ajustada sequência da função administrativa e da prevenção do perigo. Assim sendo, ela permite que a Polícia, no caso de colisão com outros bens ou tarefas, dê prioridade à que for mais relevante e premente e relegue para segundo plano aquilo que é secundário, favorecendo a escolha do momento certo para intervir e a seleção dos meios humanos e materiais a dispor nessa intervenção. Essa atuação deve ficar sempre condicionada ao respeito pelas normas e princípios que refletem a boa execução da função policial.

Importa saber que a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. A discricionariedade funciona sim como uma liberdade condicionada:

“Mas, para além do reconhecimento de que não existe discricionariedade sem norma atributiva de competência nem, tão pouco, liberdade quanto à definição do interesse público a prosseguir, deparam-se ainda outros limites do poder discricionário (...) tais limites traduzem-se, nomeadamente, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e nos deveres de igualdade de tratamento e de

⁶⁰⁴ VALENTE, Pedro - **As Medidas de Polícia Administrativa e a Prevenção Policial**. Lisboa: Academia Militar, 2008, p. 55. Trabalho de Investigação Aplicada.

actuação justa, imparcial e proporcional, que se impõem a toda a actividade da administração pública”⁶⁰⁵.

3.2.3 Coação Direta

Como já foi realçado neste trabalho, as duas formas de manifestação da coação são por um lado a prevenção e por outro a repressão. Ambas partilham uma característica similar, a necessidade de responder com rapidez a qualquer situação. No que respeita à vertente repressiva convém destacar que a ação da polícia e os seus limites deverão ser escrupulosamente delineados. No entender de Carla Amado Gomes, “o uso de violência física sobre os cidadãos deve ser objecto de autorização legal formal expressa”⁶⁰⁶. A mesma autora reforça ainda que uma atuação mais repressiva por parte da polícia não pode ter o seu fundamento na conjectura da proteção de ordem pública: “(...) não valendo qualquer presunção de protecção da ordem e segurança públicas. A vinculação à lei visa garantir que a polícia seja um elemento de preservação da liberdade, e não uma fonte de opressão”.

Partindo das palavras da referida autora depreendemos que a utilização da força física, em qualquer uma das suas tipologias, deve ser feita como *ultima ratio*, ou seja, para que a coação seja legítima ela deverá circunscrever-se às situações que envolvam absoluta necessidade. Na opinião da mesma autora, a coação direta é “uma actuação predominantemente material, desprocedimentalizada, que deve encontrar o seu fundamento na lei e no princípio da proporcionalidade”⁶⁰⁷.

3.2.4 Urgência e Estado de Necessidade

Diante dos interesses públicos que as forças de segurança visam proteger, cabe-lhes fiscalizar e prevenir os perigos, quer eles advenham da realização de certas atividades, quer ainda do exercício de certos direitos facultados aos cidadãos, oferecendo dessa forma uma resposta rápida às exigências da sociedade: “Dela se espera a prossecução desses interesses, por forma a conciliar da melhor forma o respeito pela individualidade dos cidadãos e a satisfação dos objectivos sociais”⁶⁰⁸.

⁶⁰⁵ *Idem*, p. 80.

⁶⁰⁶ GOMES, Carla Amado - *Contributo Para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 170.

⁶⁰⁷ *Idem*, p. 176.

⁶⁰⁸ *Idem*, p. 181.

O conceito de urgência associa-se, assim, à demanda de uma intervenção imediata por parte do Estado, para que esta seja considerada eficaz. Nesse sentido, salvo raras exceções, questionamos se o modo de atuar da polícia de urgência não está dependente do estado de necessidade. Para respondermos a essa dúvida verificamos que é no decurso da atuação policial, onde a salvaguarda dos valores essenciais da comunidade é mais notória, que a qualificação da necessidade em função da urgência é mais premente.

É, por isso, possível considerar a urgência como uma condição da coação direta porque:

“(…) [a] urgência justificante do recurso à coacção directa existe indubitavelmente nas situações de facto reconduzíveis à legítima defesa e ao estado de necessidade, e bem assim sempre que estiver em causa a reacção a um comportamento que infringe a legalidade e põe em causa a integridade física ou a propriedade dos membros da comunidade”.⁶⁰⁹ (Gomes, Carla, p. 184)

Logo, quer o estado de necessidade quer o estado de urgência implicam a criação de um espaço de legalidade em que se observe a falta dos trâmites procedimentais legalmente dispostos, fato que pode ser perigoso, já que representa um aumento dos poderes concedidos às autoridades administrativas, abrindo, com isso, caminho para a livre apreciação administrativa.

3.3 Da admissibilidade de ingerência nos direitos sociais: o direito de manifestação

Para Sérvulo Correia, citado por António Lima, o exame da Lei da Liberdade de Reunião e de Manifestação permite identificar quatro atos administrativos típicos – medidas de polícia das manifestações – que poderão ser praticados pelas autoridades competentes em relação ao exercício do direito de manifestação. Eles foram descritos conforme as alíneas seguintes:

“a) a interdição de manifestação (presente nos ns.º 1 e 2 do art.º 1º e no n.º 2 do art.º 3.º), embora diga respeito a uma restrição legislativa muito forte, afigura-se indispensável, muito embora seja considerada uma medida de extrema gravidade e para ser empregue apenas quando outra medida menos gravosa se mostrar insuficiente: o conteúdo essencial do direito de manifestação ficará afectado de cada vez que uma medida legislativa afectar a funcionalidade da actividade de manifestação relativamente à preservação e promoção da dignidade da pessoa humana; - seria o caso de interditar a

⁶⁰⁹ *Idem*, p. 184.

manifestação em locais onde pudesse ter visibilidade efectiva ou de proibir o uso de palavras de ordem que explicitassem o princípio ou valor defendido na manifestação;

b) a interrupção de manifestação (art.º 5.º) – onde o legislador faz uso dos mesmos moldes restritivos para justificar qualquer uma das decisões – interdição ou interrupção;

c) a ordem de alteração de trajecto (disposto no art.º 6.º) – onde se estabelece que apenas será justificável a alteração do trajecto pretendido nos casos de insuficiência provada ou inadequação do confinamento do cortejo numa das metades da faixa de rodagem, sendo que essa determinação do uso de apenas uma faixa de rodagem não pode ser considerada uma verdadeira restrição;

d) a ordem de distanciamento relativamente a instalações particularmente protegidas (art.º 13), reserva de zonas de protecção, como órgãos parlamentares, judiciais, representações diplomáticas ou instalações militares”⁶¹⁰.

3.4 As restrições e as intervenções restritivas aos direitos fundamentais de reunião e de manifestação

Convém decifrar, em primeiro lugar, as diferenças entre restrições e intervenções restritivas. As restrições são resultado da lei, logo gerais e abstratas, como foi consagrado no artigo 18.º, n.º 3 da CRP. Em contrapartida, as intervenções restritivas têm a ver com as medidas de polícia em manifestações, as quais têm como fundamento as restrições, contudo, pelo fato de serem aplicadas em casos concretos, adquirem vertentes mais restritivas e lesivas dos direitos dos cidadãos, como sublinhado em Eduardo Correia Baptista⁶¹¹. O DL n.º 406/74 de 29 de agosto, que regulamenta o exercício dos Direitos de Reunião e Manifestação, prevê as intervenções restritivas de proibição (artigo 1.º, n.ºs 1 e 2 e artigo 3.º, n.º 2), interrupção (artigo 5.º), alteração de trajetos (artigo 6.º), a utilização de uma só faixa de rodagem e o afastamento de locais de protecção acrescida (artigo 13.º).

⁶¹⁰ LIMA, António - *Reuniões, Manifestações e Atuação Policial, Notas para uma Conferência*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2006, pp. 7-8. [Consult. 12NOV2016] Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2007/04/reuniao-manifestacao-2006.pdf>.

⁶¹¹ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, Setembro. 2006.

Relativamente à decisão de proibição, ela necessita ser fundamentada por escrito e, para que esta se torne eficaz, deve ser decretada nas vinte e quatro horas seguintes à receção do aviso prévio, devendo ser entregue nos endereços dos promotores do evento. Para além desta possibilidade, também os preceitos do Direito Penal funcionam como suporte à decisão de interditar a realização de reuniões ou manifestações, sendo que a prática de crime necessita ser visível logo a partir do aviso prévio.

Ainda segundo o art.º 5.º, n.º 2 do DL n.º 406/74, é definido que seja realizado um auto de notícia, onde devem ser incluídos os fundamentos da ordem de interrupção. Todavia, em circunstâncias em que a gravidade e o rápido progresso da situação não possibilitem a efetivação do referido auto, este poderá ser escrito e entregue num momento posterior à ordem de dispersão.

A derradeira medida de polícia inerente às manifestações é o afastamento da multidão de locais de proteção acrescida, que se encontra disposto no artigo 13.º do mesmo DL, por motivos de segurança. Assim, podem ser alvo de impedimento as reuniões e manifestações que ocorram a menos de 100 metros das sedes dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares ou, ainda, das sedes de partidos políticos.

3.5 O direito de intervenção e o direito de ingerência

Há um aspeto que tem suscitado alguma controvérsia quando refletimos sobre a abordagem que as autoridades devem estabelecer perante o direito de reunião e de manifestação. Isto tem a ver, exclusivamente, com a questão da ingerência. Na opinião de António Sousa (2012, p. 35), os elementos que fazem parte da ingerência são as demandas da lei ordinária para o seu exercício e, por esse motivo, são colocadas em causa:

“(…) a obrigação de avisar as autoridades competentes ou, em certos casos, de obter junto delas uma licença prévia ao exercício do direito de reunião. Por outro lado, também são ingerências, na óptica da autoridade, as proibições e dissoluções de reuniões, as imposições de ónus, as exclusões de participantes em concreto, os impedimentos e limitações por ocasião da chegada e da partida dos que se reúnem ou manifestam.”

Assim, no que respeita às medidas a serem seguidas pelas forças de segurança no quadro do controlo da reunião ou manifestação, verifica-se que essa questão da ingerência se torna mais controversa. Isso acontece, grosso modo, porque passam a estar em causa certas medidas, como observações e gravações de imagem, som ou fotográficas. Por conseguinte, se as medidas adotadas pelas forças policiais tiverem como objetivo intimidar os que têm o direito de se reunir ou manifestar, essa ingerência será aceitável independentemente do efeito que ela possa causar nos participantes de reuniões e/ou manifestações. Como defende António Sousa (2012), é possível reconhecer às forças de autoridade o poder que elas detêm para exercer quaisquer medidas dentro dos limites impostos. Também, por outro lado, se as medidas usadas forem vistas como excessivas, quando comparadas com as circunstâncias envolventes e os bens a salvaguardar, elas constituirão ingerência face ao direito fundamental que qualquer cidadão usufrui sempre que se reunir ou manifestar.

Sempre que as autoridades observam e gravam qualquer reunião ou seus participantes, e verificamos que essa atitude não está de acordo com a prevista na lei, podemos afirmar que estamos perante uma situação de ingerência.

Portanto, o acompanhamento intenso por parte das forças da autoridade foi sublinhado pelo mesmo autor e constitui igualmente ingerência, dado que, para além de se verificar um potencial efeito intimidatório, também erige uma barreira entre os participantes na reunião e o público em geral, o que acaba por dificultar a livre partilha de ideias e a transmissão de mensagens.

Conclusões da investigação

Como se asseverou no início do nosso trabalho, toda a nossa investigação foi orientada, tendo em conta o objeto de estudo definido, que no essencial se prende com aferição das seguintes questões:

1. Em que medida o regime legal em vigor na ordem jurídica portuguesa é adequado ao exercício efetivo do Direito Fundamental de manifestação tal como se encontra constitucionalmente protegido?
2. Podem as Forças de Segurança legitimamente interferir no exercício deste direito para proteger outros direitos fundamentais ou interesses constitucionalmente protegidos?

O Decreto-Lei 406/74 de 29 agosto, que regula o exercício do direito de reunião e de manifestação em Portugal, é um diploma anterior à Constituição da República Portuguesa, aprovado pela Assembleia Constituinte em 2 de abril de 1976. Este diploma surgiu após a revolução de 25 de abril de 1974, fruto de um compromisso entre os responsáveis pelo poder político (de índole revolucionário) e Movimento das Forças Armadas.

O regime jurídico estabelecido no Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, reflete os problemas da época em que foi publicado, uma época onde o poder político militar se sobreponha ao poder político civil, pelo que este diploma pretendeu responder às necessidades da época, ou seja, a “um modelo de reuniões e de manifestações político-sindicalista de massas e de tom revolucionário, cuja moldura humana era massiva e ideologicamente orientada, sempre destinada a reforçar a ideia de materialização de direitos que há muito estavam restringidos na comunidade portuguesa”⁶¹².

Este regime jurídico, que tem perdurado no tempo há mais de 40 anos, praticamente inalterado, encontra-se hoje desajustado e desatualizado, face às realidades contemporâneas, pese embora tenha “sempre existido uma formação humanista e

⁶¹² VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - *Reuniões e Manifestações Actuação Policial*. Centro de Investigação do ISCPSI. Coimbra: Almedina, 2009, p. 446.

constitucionalista dos operadores policiais que se reflete no dever de interpretar todos os dispositivos legais, que restrinjam direitos, liberdades e gentias fundamentais, em conformidade com a Constituição”⁶¹³.

Deste modo, e respondendo à primeira questão somos da opinião que o regime legal em vigor na ordem jurídica portuguesa relativamente ao exercício efetivo do Direito fundamental de manifestação tal como se encontra constitucionalmente protegido, não se encontra adequado, ao exercício deste direito, pelas seguintes razões:

a) Falta uma norma de responsabilização.

Da análise ao diploma que regula o exercício do direito de manifestação, Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, verificamos que determinados preceitos, no que diz respeito à responsabilização se encontram desatualizados relativamente ao plano sancionatório, nomeadamente com aplicação do preceito constante do n.º 3, do artigo 15.º, que estabelece “Aqueles que realizarem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles contrariamente ao disposto neste diploma incorrerão no crime da desobediência qualificada”. Tendo em consideração simplesmente a letra clara da lei apresenta-se muito vaga e abrangente, em violação do princípio da previsibilidade das normas penais, decorrência do princípio da legalidade (*nullum crimen, nulla poena sine lege*)⁶¹⁴, segundo o qual, só pode haver crime e pena se existir uma norma precisa, escrita, prévia e certa de carácter geral e abstrato, conforme o n.º 3 do artigo 18.º da CRP, e por violação do princípio da proibição do excesso, nos termos do n.º 2, do artigo 18.º, da CRP.

Por este motivo, temos sérias reservas quanto à constitucionalidade desta norma, com exceção dos casos em que foram tipificados penalmente diretamente a violação de determinados aspetos específicos do regime da Lei da liberdade de manifestação, como por exemplo o artigo 8.º, n.º1 e o artigo 15.º, n.º 1 e 2⁶¹⁵. Logo, classificar como crime e submeter de forma automática a violação dos restantes preceitos a uma sanção penal consiste numa medida desproporcional e desnecessária.

⁶¹³ *Idem.*

⁶¹⁴ Princípio que dá aos cidadãos uma ideia de segurança, certeza e paz jurídicas.

⁶¹⁵ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 363.

Deste modo, se pretendermos aplicar o preceito legal constante no n.º 3, do artigo 15.º, aos simples manifestantes de uma manifestação “ter-se-á, nessa parte, tornado superveniente inconstitucional”⁶¹⁶. Por outro lado, aplicado hoje aos promotores, afigurar-se muito duvidoso, em virtude do artigo 348.º do Código Penal se referir ao crime de desobediência quando do incumprimento “à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos” e não à violação de uma norma.

O mesmo se passa com o artigo 304.º, do Código Penal, sobre o crime de desobediência a ordem de dispersão de reunião pública, que nos termos do seu n.º 2 estabelece um agravamento da pena “se o desobediente for promotor da reunião ou ajuntamento”, quando não “obedecer a ordem legítima de se retirar de ajuntamento ou reunião pública, dada por autoridade competente, com advertência de que a desobediência constitui crime”.

Segundo Eduardo Correia Baptista “Uma interpretação susceptível de colocar o preceito em conformidade com a Constituição seria entender que o artigo 15.º, n.º 3, dependeria, não apenas de um desrespeito do regime legal dos direitos de reunião e de manifestação, mas igualmente de uma desobediência a uma ordem directa para não realizar a reunião, ou para a sua interrupção ou para alteração dos seus termos em conformidade com o exigido pela Lei”⁶¹⁷. Segundo o mesmo autor, “tal interpretação tendo em conta a letra clara da lei do preceito, apresenta-se algo forçada, sendo tecnicamente mais correto considerar a norma extraída como inconstitucional, por ser demasiado vaga e abrangente, em violação do princípio da previsibilidade das normas penais, corolário do princípio da legalidade, e por violação ao princípio da proibição do excesso, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, CRP”⁶¹⁸

Por exemplo, estamos em condições de poder dizer, que hoje a obrigação de aviso prévio da manifestação às autoridades competentes, por parte dos promotores se encontra desprotegida no plano sancionatório. Logo, em nossa opinião afigurar-se que a falta de aviso prévio da manifestação por parte dos promotores seja regulada de forma equilibrada e qualificada como ilícito de mera ordenação punível com coima para quem organize e promova manifestações, de montante determinado consoante a dimensão da

⁶¹⁶ CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 71.

⁶¹⁷ ⁶¹⁷ BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 363.

⁶¹⁸ *Idem*.

manifestação, riscos, danos, perigos e das ocorrências inesperadas que tenham resultado da impossibilidade das autoridades competentes adotarem as medidas necessárias à sua prevenção.

O mesmo acontece, quando da realização de desfiles com omissão do respeito pelo período constante do artigo 4.^o⁶¹⁹, bem como o prolongamento das reuniões para além 0h00 e 30 minutos do prazo permitido violando assim o preceito do artigo 11.^o⁶²⁰ e a violação do artigo 13.^o⁶²¹, com a violação da zona de proteção de 100 metros dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares ou de forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos. Todas estas situações, em nossa opinião afigura-se que sejam reguladas de forma equilibrada e qualificada como ilícito de mera ordenação punível com coima.

Todavia, uma das inquietações prende-se com a omissão de qualquer norma respeitante à atribuição da responsabilidade pela prática de danos materiais provocados no património público, nos equipamentos urbanos, na propriedade privada e bens das pessoas, em virtude de estarmos perante situações que dificultam consideravelmente as possibilidades materiais de atribuir a respetiva responsabilidade.

Conforme referimos, na Parte II, capítulo I, página 58, na qual procedemos a uma análise do regime jurídico do direito de manifestação em alguns países europeus, verificamos que Espanha possui uma norma de responsabilização, a Lei Orgânica 4/2015 de 30 de março, que regula a proteção da segurança e cidadania em Espanha, que veio complementar a Lei Orgânica 9/83, de 15 de julho⁶²².

⁶¹⁹ Artigo 4.º, do Decreto-Lei 406/74, de 29 de agosto - “Os cortejos e desfiles só poderão ter lugar aos domingos e feriados, aos sábados, depois das 12 horas, e nos restantes dias, depois das 19 horas e 30 minutos”.

⁶²⁰ Artigo 11.º, do Decreto-Lei 406/74, de 29 de agosto - “As reuniões e outros ajuntamentos objeto deste diploma não poderão prolongar-se para além das 0,30 horas, salvo se realizadas em recinto fechado, em salas de espetáculos, em edifícios sem moradores ou, em caso de terem moradores, se forem estes os promotores ou tiverem dado o seu assentimento por escrito”.

⁶²¹ Artigo 13.º, do Decreto-Lei 406/74, de 29 de agosto – “As autoridades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, solicitando quando necessário ou conveniente o parecer das autoridades militares ou outras entidades, poderão, por razões de segurança, impedir que se realizem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos situados a menos de 100 m das sedes dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares ou de forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos”.

⁶²² Lei Orgânica 9/1983, de 15 de julho, que regulamenta o direito de reunião em Espanha. . [Consult. 18MAR2018]. Disponível em http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo9-1983.html.

Lei Orgânica 9/1983 de 15 de julho, que regulamenta o direito de reunião em Espanha no n.º 2, do seu artigo 4.º estabelece que “Os organizadores serão responsáveis pela boa ordem das reuniões e manifestações, que deverão adotar as medidas para o seu adequado desenvolvimento, e no n.º 3, que os “Participantes em reuniões ou manifestações que causem dano a terceiros responderão diretamente pelos mesmos. Subsidiariamente, as pessoas singulares ou coletivas que organizem ou promovam reuniões ou manifestações serão responsáveis pelos danos causados pelos participantes a terceiros, sem prejuízo do fato de poderem repetir-se contra eles, a menos que tenham posto à sua disposição todos os meios razoáveis para os evitar”⁶²³.

Por seu turno, a Lei Orgânica 4/2015 de 30 de março, no seu artigo 30.º, veio reforçar quem é responsável pelas infrações⁶²⁴ e prever um conjunto de sanções administrativas escalonadas para os participantes e organizadores quando do incumprimento das normas previstas na Lei Orgânica 9/83, bem como das medidas de polícia a adotar para manter e restabelecer a ordem pública. Assim, no capítulo V, Secção 1, artigo 33.º, faz uma graduação das sanções, em muito graves e graves, e divide as multas em três secções de igual cumprimento, correspondendo ao mínimo, médio e máximo, nos termos da secção 1 do artigo 39.º⁶²⁵. No referido capítulo, Secção 2, do artigo 34.º⁶²⁶, procede à tipificação da classificação das infrações de muito graves, graves e leves.

⁶²³ *Idem*.

⁶²⁴ Lei Orgânica 4/2015, de 30 de março, art.º 30.º, Sujeitos responsáveis, 1 - “A responsabilidade pelas infrações cometidas cairá diretamente sobre o perpetrador do ato que constitui a infração”. 2 - “Menores de catorze anos de idade estarão isentos de responsabilidade pelas infrações cometidas. Se o crime for cometido por uma criança menor de catorze anos, a autoridade competente deve informar o Ministério Público para iniciar, se for o caso, as ações apropriadas”. 3 - “Para os efeitos desta Lei, os indivíduos ou entidades legais que tenham subscrito a comunicação obrigatória serão considerados organizadores ou promotores das reuniões em locais de trânsito público ou manifestações. Da mesma forma, mesmo que a comunicação não tenha sido subscrita ou apresentada, também são considerados organizadores ou promotores aqueles que de fato presidirem, dirigirem ou exercerem atos similares, ou que publiquem publicações ou declarações de convocação dos mesmos, ou façam declarações orais ou escritas de propagação, por *slogans*, bandeiras ou outros sinais que suportem ou por pratiquem outros fatos que possam determinar de forma credível que eles são os organizadores dos mesmos. [Consult. 07ABR2018]. Disponível em https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=ptPT&prev=search&rurl=translate.google.pt&sl=es&sp=nmt4&u=http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/549725-lo-4-2015-de-30-mar-proteccion-de-la-seguridad.

⁶²⁵ Art.º 33.º, n.º 2 da Lei Orgânica 4/2015, de 30 de março – Graduação das infrações “Dentro dos limites fixados para infrações muito graves e graves, as multas serão divididas em três secções de igual comprimento, correspondentes aos graus mínimo, médio e máximo, nos termos da secção 1 do artigo 39º”.

⁶²⁶ Art.º 34.º, da Lei Orgânica 4/2015, de 30 de março. Classificação das infrações – “As infrações tipificadas nesta Lei são classificadas como muito graves, graves e leves”.

Lei Orgânica 4/2015, no que respeita ao exercício do direito de reunião e de manifestação, as infrações muito graves encontram-se previstas no artigo 35.º, da referida lei, com uma penalização que pode ir de 30.001 e 600.000 euros, nomeadamente nos seguintes casos:

- Reuniões ou manifestações não comunicadas ou proibidas em infraestruturas ou instalações onde sejam prestados serviços básicos à comunidade ou nas suas vizinhanças, bem como à intrusão nos seus recintos, incluindo o seu sobrevoo, quando, em qualquer destes casos, possam criar um risco para a vida ou integridade física das pessoas.

No caso das reuniões e das manifestações, os organizadores ou promotores serão responsáveis; e

- Celebrar espetáculos públicos ou atividades recreativas em violação da proibição ou suspensão ordenada pela autoridade competente por razões de segurança pública.

As infrações graves encontram-se previstas no artigo 36.º, com uma penalização que pode ir de 601 e 30.000 euros, como exemplificado nos seguintes casos:

- Interromper a segurança pública em eventos públicos: desportivos, culturais, festividades, serviços religiosos ou outras reuniões com a presença de muitas pessoas;
- Que perturbem gravemente a segurança dos cidadãos em manifestações que decorram frente aos órgãos do governo, mesmo que não estejam reunidos, quando não constituir crime;
- Pratiquem atos de obstrução destinados a impedir qualquer autoridade, funcionário público ou corporação oficial de exercer de forma legítima as suas funções, nomeadamente o desempenho ou a execução de acordos ou decisões administrativas ou judiciais, sempre que ocorrem fora dos procedimentos legalmente estabelecidos e não constituem um crime;
- Que pratiquem atos ou omissões que impeçam ou dificultem o funcionamento dos serviços de emergência, causando ou aumentando o risco para a vida ou a integridade das pessoas ou danos materiais ou agravar as consequências do fato que deu origem ao desempenho daqueles;

- A desobediência ou resistência à autoridade ou aos seus agentes no exercício das suas funções, quando não constituem um crime, e a recusa a identificar-se, a pedido da autoridade ou seus agentes ou alegação de dados falsos ou imprecisos nos processos de identificação;
- Que provoquem desordens na rua ou dificultá-lo com barricadas.
- Recusar-se a dissolver reuniões e manifestações em locais de transporte público, quando ordenadas pelas autoridades competentes, quando ocorram os casos previstos no artigo 5.º da Lei que Regula o Direito de Reunião, nomeadamente “quando perturbações da ordem pública ocorrem com perigo para pessoas ou propriedades”;
- A perturbação do desenvolvimento de uma reunião legal ou manifestação, quando não constitui um crime;
- Transportar ou exhibir armas proibidas, ou transportar, exhibir ou usar armas de forma negligente, imprudente ou intimidatória, ou fora dos locais autorizados para a sua utilização, desde que esses comportamentos não constituam infração criminal;

As infrações leves encontram-se previstas no artigo 37.º, com uma penalização que pode ir de 100 e 600 euros, como exemplificado nos seguintes casos:

- A realização de reuniões em locais de trânsito ou manifestações públicas, em desrespeito com o disposto nos seguintes artigos⁶²⁷: artigos 4.º, n. 2, 8.º, 9.º, 10.º

⁶²⁷ **Art.º 4.º, n.º 2** - Os organizadores serão responsáveis pela boa ordem no decorrer das reuniões e manifestações, e deverão adotar as medidas para o seu adequado desenvolvimento; **artigo 8.º** - A realização de reuniões ou manifestações em locais de transporte público sem comunicação por escrito à autoridade governamental correspondente pelos organizadores ou promotores dos mesmos, com pelo menos dez dias corridos de antecedência ou trinta no máximo. No caso de pessoas coletivas, a comunicação deve ser feita pelo seu representante legal; **artigo 9.º** - A comunicação indicará: a) Nome, endereço e identificação oficial, do organizador ou organizadores ou do seu representante legal; b) Local, data, hora e duração esperada; c) Objeto do mesmo; d) quando estiver previsto tráfego nas vias públicas, no itinerário planeado; e) Indicação das medidas de segurança planeadas pelos organizadores ou solicitadas pela autoridade governamental. **Artigo 10.º** - Se a autoridade governamental considerar que existem razões bem fundadas para que possam ocorrer perturbações da ordem pública, com perigo para pessoas ou bens, pode proibir a reunião ou manifestação ou, se apropriado, propor a modificação da data, local, duração ou itinerário da reunião ou manifestação. A deliberação deve ser adotada de forma fundamentada e notificada no prazo máximo de setenta e duas horas a partir da notificação prevista no artigo 8.º, de acordo com os requisitos estabelecidos na Lei 30/1992, de 26 de novembro, sobre o Regime Jurídico do Administrações Públicas e o Procedimento Administrativo Comum. **Artigo 11.º** - Se os organizadores ou promotores não aceitarem a proibição ou outras modificações propostas, poderão apresentar um recurso contencioso administrativo à entidade competente, no prazo de quarenta e oito horas, entregando uma cópia devidamente registada de tal recurso à autoridade governamental para o efeito, que enviará imediatamente para o tribunal. O tribunal irá processar o referido recurso de acordo

e 11.º da Lei Orgânica 9/1983, de 15 de julho, cuja responsabilidade deverá corresponder aos organizadores ou promotores.

- Exibir objetos que são perigosos para a vida e integridade física das pessoas com um espírito intimidatório, desde que não constitua crime ou infração grave;
- Falta de respeito e consideração cujo destinatário é um membro das Forças de Segurança e Órgãos no exercício de suas funções de proteção de segurança;
- Fazer ou incitar atos que atentem contra a liberdade sexual e indenização, ou executar atos de exibição obscena;
- A projeção de feixes de luz, por qualquer tipo de dispositivo, sobre os elementos das Forças de Segurança e objetos destinados a prevenir ou dificultar o exercício de suas funções;
- Causar danos a bens móveis ou imóveis de uso público ou privado nas vias públicas;
- Escalada de edifícios ou monumentos sem autorização, quando houver risco de danos;
- A remoção de grades, cercas ou outros elementos fixos ou móveis colocados pelas forças de segurança para delimitar perímetros de segurança;

Relativamente à responsabilidade civil, a Lei Orgânica 4/2015 de 30 de março, no n.º 2, do seu artigo 42.º, determina que a responsabilidade derivada de uma infração será sempre solidária entre todos os que a praticaram. O n.º 2, do referido artigo, estabelece que os menores de 18 anos não emancipados e as pessoas declaradas incapazes judicialmente, que sejam objeto de responsabilidade derivada de uma infração responderão solidariamente com ele, pelos danos e prejuízos causados, os seus pais, tutores ou guardadores, legais ou de fato, conforme apropriado.

Deste modo, para que não assistamos a uma falta de responsabilização pelos danos causados no decorrer do exercício do direito da liberdade de reunião e de manifestação, torna-se imprescindível que se proceda à criação de uma norma de responsabilização,

com as disposições do art.º 7.6 da Lei 62/1978, de 26 de dezembro, sobre a proteção jurisdicional dos direitos fundamentais da pessoa.

onde se defina claramente quem é responsável pelas infrações, onde seja claramente estabelecido o princípio de que os participantes em reuniões, desfiles, manifestações, cortejos, etc, estejam sujeitos ao regime geral da responsabilidade criminal e civil, bem como os promotores responderem, solidariamente com os autores dos comportamentos abusivos, pelos prejuízos pessoais, ou materiais diretamente causados pelos participantes nos referidos eventos.

No âmbito sancionatório, urge a criação de uma norma onde se proceda à regulamentação das infrações cometidas no âmbito destes direitos, como por exemplo a classificação das mesmas como ilícito de mera ordenação punível com coima, ou multa, ou mesmo criminal nas infrações que pela sua gravidade assim o exijam.

b) Falta uma norma que tipifique claramente quais são as autoridades com competência para ordenar a interdição e proibição de realização de uma manifestação, quais os cenários que legitimam a proibição e dissolução de uma manifestação, bem como alguns limites, nomeadamente a alteração dos trajetos programados ou determinar que os desfiles ou cortejos se façam só por uma das metades das faixas de rodagem.

Como referimos na página 191, do nosso trabalho, nem a lei que regula o direito de manifestação, nem o Código Penal (art.º 304.º) estabelecem quais são as autoridades com competência para ordenar a proibição de realização de uma manifestação. Por seu turno, da análise ao Decreto-Lei 406/74 constatamos que o legislador faz uso dos mesmos tipos e exemplos para justificar a possibilidade de interdição e interrupção de uma manifestação.

Ao percorrermos o Decreto-Lei 406/74 de 29, de 29 de agosto, que regula a liberdade de manifestação constatamos logo no seu artigo 1.º, n.º 1 e 2 e no artigo 3.º, n.º 2, a existência de normas de interdição desse direito. Estas normas consubstanciam uma das medidas de polícia no direito de manifestação. Contudo, como refere Sérvulo Correia é necessário “considerar os *tópicos do carácter necessário* da restrição, da sua *compatibilidade com o conteúdo essencial* do direito e do *grau mínimo de densidade*

das normas, uma vez que o se relacionam com o exercício de discricionariedade pela Administração”⁶²⁸.

Neste seguimento, constatamos que o legislador faz uso dos mesmos tipos e exemplos para justificar a possibilidade de interdição e interrupção de uma manifestação. No n.º 2, do artigo 3.º, do referido DL, estabelece como pressuposto para a interdição de uma manifestação a falta de conformidade entre o objeto ou o fim visado pela manifestação, e os exemplos mencionados no artigo 1.º, nomeadamente fins contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou coletivas e à ordem e à tranquilidade públicas. Ora, para fazer uma avaliação constitucional deste preceito deverá ser tido em conta a leitura de vários pressupostos de forma restritiva. Não interessa para a Administração avaliar uma manifestação, relativamente às questões relacionadas com sentimentos ou formas de expressão, mas sim as manifestações que possam acarretar perigo concreto e confirmado quanto a direitos, liberdades e garantias, à ordem pública, à moral e ao bem-estar numa sociedade democrática.

Por outro lado, numa sociedade contemporânea pluralista, composta por indivíduos que se diferenciam entre si, pela sua individualidade, certamente que a moral primordial não será o conjunto de princípios defendidos pela maioria, mas sim a proibição geralmente aceite de determinados atos de conduta exibicionista suscetíveis de importunar as outras pessoas ou menores, por isso passíveis de incriminação⁶²⁹. Também, o n.º 2, do artigo 1.º, do referido DL, nos parece padecer de alguma inconstitucionalidade, quando determina que serão interditas as reuniões que pelo seu objeto ofendam a honra e a consideração devidas aos órgãos de soberania e às Forças Armadas, uma vez que não será tarefa das autoridades administrativas avaliar e ajuizar a correção e a decência das críticas políticas efetuadas pelos manifestantes.

No mesmo seguimento, o n.º 1, do artigo 5.º, do Decreto-Lei 406/74 prevê uma norma de interrupção, quando dispõe, que “As autoridades só poderão interromper a realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles realizados em lugares públicos ou abertos ao público quando forem afastados da sua finalidade pela prática de actos

⁶²⁸ CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 73.

⁶²⁹ *Idem*, p. 76.

contrários à lei ou à moral ou que perturbem grave e efectivamente a ordem e a tranquilidade públicas, o livre exercício dos direitos das pessoas ou infrinjam o disposto no n.º 2 do artigo 1º”. Como refere Sérvulo Correia “é patente a estreita conexão entre as medidas de *interdição* e de *interrupção*”⁶³⁰. Uma vez que a realização de uma manifestação que tenha sido proibida determinará a sua interrupção⁶³¹. Também aqui, o legislador faz uso dos mesmos tipos e exemplos para justificar a possibilidade das autoridades procederem à interrupção de uma reunião ou manifestação.

Por outro lado, existem certos limites pontuais ou gerais que também devem ser aclarados, nomeadamente o preceito do art.º 6.º, da Lei que regula a liberdade de exercício de manifestação, no que refere à alteração dos trajetos programados ou da utilização de uma única faixa de rodagem pelos manifestante. Dispõe o n.º 1 do referido artigo que as autoridades poderão, caso seja indispensável ao bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos nas vias públicas, alterar os trajetos programados ou determinar que os desfiles ou cortejos se façam só por uma das metades das faixas de rodagem. O n.º 2 determina, que é obrigatório que a ordem de alterações dos trajetos seja dada por escrito aos promotores.

Da análise ao referido preceito podemos ver que existe uma relação de subsidiariedade entre estas medidas, ou seja, só se deve proceder à alteração do trajeto desejado, nos casos devidamente fundamentado pela falta ou inadequação da limitação do cortejo só por uma das metades das faixas de rodagem. De salientar, que o trajeto é um fator fundamental para a manifestação, uma vez que dele depende a visibilidade da mesma, e por conseguinte, o seu grau de impacto sobre a opinião pública, pelo que, a alteração do trajeto pode revelar-se muito penosa para quem pretende chamar dessa forma a atenção, sobre as suas reivindicações, protestos etc.. Segundo a opinião de Sérvulo Correia “Não parece que, em rigor, a determinação da utilização de uma só faixa de rodagem deva ser considerada restrição. Não se vê que haja real prejuízo para o interesse de liberdade, mas tão só a organização do modo do seu exercício por forma a compatibiliza-lo com exigências da vida em sociedade”⁶³². Contudo, se for determinada a alteração dos trajetos desejados, já estamos perante uma verdadeira restrição, em virtude do trajeto

⁶³⁰ *Idem*, p. 77.

⁶³¹ Neste sentido, também a Lei alemã que regula do direito de reunião dispõe no n.º 3, do §15, da Secção 4 que “Deve-se dissolver uma reunião proibida”.

⁶³² CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 80.

desejado ser um elemento essencial na configuração de uma manifestação do tipo de cortejo ou desfile, cabendo a sua escolha no âmbito da proteção da liberdade⁶³³. Assim, a determinação da alteração dos trajetos pretendidos não constitui uma cláusula acessória de um ato administrativo de autorização, uma vez que a realização de uma manifestação não se encontra sujeita a autorização, logo estamos perante uma efetiva ordem de restrição da liberdade de organização dos promotores⁶³⁴.

O n.º 1, do artigo 6.º da Lei de liberdade de manifestação apenas faz referência ao bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos nas vias públicas, ou seja, apenas faz refere este limite. Do preceito em causa, não podemos fazer uma interpretação à letra de lei, uma vez, que assiste a necessidade de fazer uma avaliação do interesse público e da liberdade de manifestação, ou seja, é necessário fazer o confronto entre ambos, segundo o princípio da proporcionalidade, verificando deste modo o carácter estritamente necessário da restrição. Ora, visto a liberdade de circulação constituir uma modalidade de exercício do direito de deslocação e, mesmo do direito ao desenvolvimento da personalidade⁶³⁵. Contudo, não terá qualquer cabimento aceitar que o exercício do direito de manifestação deva ceder por regra relativamente às necessidades do tráfego. Assim, em nossa opinião, não haverá motivo para qualquer alteração do trajeto de uma manifestação quando apenas se conclui que essa alteração vai evitar prejuízos ao bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos nas vias públicas, para que seja lícito a restrição à liberdade de manifestação, uma vez, que o exercício do direito de manifestação na grande maioria das situações causará perturbações no ordenamento do trânsito.

Deste modo, é necessário ponderar os dois direitos fundamentais em causa: o direito fundamental de deslocação e o direito fundamental de manifestação, por forma, a que nenhum se sobreponha a outro, existindo desta forma uma hierarquia entre os bens em causa, mas sim, uma distribuição das perdas por ambos os direitos, ou seja, deve-se fazer uma avaliação ao caso concreto, segundo os princípios da proporcionalidade e da necessidade.

⁶³³ *Idem*.

⁶³⁴ Cfr. GUSY – *Polizeirecht*. Pp.211 e 212; Herzog, in: *Maunz/Dürig*, p.33, cit por CORREIA, Sérvulo. 2006, in *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, p. 81.

⁶³⁵ REIS, Novais Jorge - *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizados pela Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 614.

Pese embora o n.º 1, do artigo 6.º, da Lei que regula a liberdade de manifestação seja suscetível de uma interpretação restritiva em conformidade com a Constituição, somos da opinião que a alteração do trajeto de uma manifestação deve ser tipificada através de uma norma sob reserva de uma análise ao caso concreto, tendo em conta o princípio da proporcionalidade. Esta norma, não se devia limitar apenas a um leque de exemplos limitativos, mas sim geral, ou seja, não se deve limitar somente àqueles interesses, em virtude, de nos mais variados casos existirem outras razões, como por exemplo a segurança das pessoas e bens, poderão justificar proceder à alteração do trajeto da manifestação.

Também o artigo 13.º⁶³⁶, da Lei que regula o exercício do direito de manifestação estabelece a reserva de zonas protegidas. Contudo, o legislador remeteu a decisão para a autoridade administrativa tendo em conta uma apreciação no âmbito das “razões de segurança”. No direito comparado, nomeadamente na Alemanha tem surgido algumas dúvidas quanto à constitucionalidade relativamente ao estabelecimento de zonas de proteção absoluta (Bannkreise) em torno dos locais dos órgãos parlamentares e jurisdicionais, onde as manifestações e os desfiles estão absolutamente proibidos, em virtude de dependendo o perigo das mais variadas circunstâncias, poder haver excesso na restrição em alguns casos, ao passo que, em certos episódios, um raio de 100 metros se poderá revelar insuficiente⁶³⁷.

Como referimos na página 197 e seguintes do nosso trabalho, alguns países já possuem um conjunto de normas infraconstitucionais reguladoras e orientadoras sobre quais as autoridades com competência para ordenar a interdição e proibição da realização de uma manifestação, bem como quais os cenários que legitimam essa proibição ou dissolução.

⁶³⁶ Artigo 13.º, do Decreto-Lei 406/74, de 29 de agosto “As autoridades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, solicitando quando necessário ou conveniente o parecer das autoridades militares ou outras entidades, poderão, por razões de segurança, impedir que se realizem reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos situados a menos de 100 m das sedes dos órgãos de soberania, das instalações e acampamentos militares ou de forças militarizadas, dos estabelecimentos prisionais, das sedes de representações diplomáticas ou consulares e das sedes de partidos políticos”.

⁶³⁷ CORREIA, Sérvulo - *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 84.

Em França é o Decreto-Lei de 23 de outubro de 1935, que regulamenta as medidas relativas à manutenção da ordem e tranquilidade pública, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 2012-351, de 12 de março de 2012, no que diz respeito à parte legislativa do Código de Segurança Interna⁶³⁸, que determina no seu artigo 3.º que “Se a autoridade investida de poderes policiais considerar que a manifestação planeada pode perturbar a ordem pública, proíbe-a por meio de um decreto notificando de imediato os promotores para o domicílio indicado na comunicação”.

Por seu turno, o procedimento para a dissolução de uma reunião ou manifestação pública ou em lugares abertos ao público a polícia respeita o procedimento previsto no Dec. n.º 762, de 21 de julho de 1961⁶³⁹ começando por dar a voz nos seguintes termos: “Obéissance à la loi. Dispersez vous”. Em alternativa pode optar por tocar a corneta ou acender luzes vermelhas intermitentes. Quando da sua primeira intervenção, a polícia adverte que caso não respeitem a ordem de dispersão vai fazer uso da força. Segue-se a segunda e, normalmente a última intimação, com o mesmo procedimento da primeira. Caso a polícia pretenda fazer uso de armas, o sinal sonoro ou luminoso da segunda intimação deve ser dado duas vezes⁶⁴⁰.

Em Itália, a Constituição da República, no seu artigo 17.º, estabelece que as autoridades podem proibir as reuniões e manifestações “somente por comprovados motivos de segurança ou de incolumidade pública”. Contudo, o artigo 18.º, da lei ordinária do Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)⁶⁴¹ prevê que as reuniões e manifestações que se realizem em lugares públicos possam ser impedidas ou dissolvidas por falta de comunicação prévia ou por razões de ordem pública, de moralidade ou saúde pública. Todavia estes motivos têm sido considerados inconstitucionais naquilo em que vão para além do previsto no artigo 17.º da Constituição, cujos motivos considera taxativos.

⁶³⁸ Portaria n.º 2012-351, de 12 de março de 2012, relativa à parte legislativa do Código de Segurança Interna. [Consult. 13JUN2018]. Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071320&dateTexte=20120430>.

⁶³⁹ Cfr. SOUSA, António Francisco de Sousa - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.ª, 2009, p. 154, referência 243.

⁶⁴⁰ *Idem*.

⁶⁴¹ Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS). [Consult. 11JUN2018]. Disponível em <http://www.sulp.it/siulp/wp-content/risorse/2013/07/tulps.pdf>.

Nos termos do artigo 21.º do TULPS é sempre considerado uma manifestação sediciosa a exposição de bandeiras ou emblemas que sejam símbolos de subversão social ou de revolta ou de difamação e ultraje, contra o Estado, o Governo ou às autoridades.

A lei federal alemã que regula o direito de reunião (Versammlungsgesetz), em vigor desde 1978, no seu §15, Secção 1⁶⁴², permite às autoridades competentes proibir reuniões ou cortejos quando, no momento da decisão forem conhecidas situações passíveis de no momento da sua realização coloquem em perigo a segurança ou a ordem pública.

O Tribunal Constitucional federal alemão defendeu que o poder de proibir ou interromper uma manifestação deve ser exercido em termos muito restritos, assegurando que a simples necessidade de garantir a liberdade de circulação não os justifica, nomeadamente quando for possível dividir em segurança as faixas de rodagem entre os manifestantes e os veículos (cfr. BVerfGE 69, 315 – Brokdorf, cit., parág. C.II.2.b).

Por sua vez, em Espanha a Lei Orgânica 4/2015 de 30 de março, que regula a proteção da segurança do cidadão, e veio complementar a Lei Orgânica 9/1983, que regula a liberdade de exercício manifestação, no seu artigo 5.º estabelece quais as autoridades com competência no âmbito deste direito.

⁶⁴² A Lei de Reuniões e Passeatas, de 24 de julho de 1953, na nova redação de 15 de novembro de 1978 (BGBl. I, p. 1789), no § 1, reforça o direito de todos, de organizar reuniões e passeatas, bem como de participar dessas reuniões. No seu Título III, dispõe sobre as reuniões públicas ao ar livre e passeatas, de que trata o artigo n.º 2, do artigo 8.º da lei fundamental, as seguintes prescrições:

No seu § 15, n.º 1 “A autoridade competente pode proibir a reunião ou passeata ou fazer com que elas dependam de certas condições, se, conforme circunstâncias reconhecíveis ao tempo da medida (administrativa), a segurança pública ou a ordem estiverem diretamente ameaçadas com a realização da reunião ou passeata; n.º 2, Ela pode dissolver uma reunião ou passeata quando não tiverem sido anunciadas, quando elas se afastarem das indicações do anúncio ou contrariarem as condições impostas, ou quando estiverem presentes os pressupostos de uma proibição, conforme o parágrafo 1º e o n.º, Deve-se dissolver uma reunião proibida”, in MARTINS, Leonardo (Org.). *Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão*. Trad. Beatriz Hennig et al. Editor Jan Woischnik. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, Oficina Uruguay, 2005. [Consult. 14MAR2018] Disponível em http://www.kas.de/wf/doc/kas_7738-544-1-30.pdf.

Relativamente à proibição e dissolução de uma manifestação, o artigo 10.º, da Lei Orgânica 9/1983, estabelece que caso as autoridades competentes⁶⁴³ considerem que existem razões sérias e fundadas de que no decurso da reunião ou da manifestação se possam produzir alterações na ordem e tranquilidade pública, com perigo para pessoas e bens, podem proibir a reunião ou a manifestação, ou se for o caso, propor a alteração da data, lugar, duração e trajeto da mesma. Esta decisão deve ser fundamentada e notificada aos promotores no prazo de 72 horas a contar da data da comunicação prévia, nos termos do art.º 8.º, da referida Lei.

Para complementar a Lei Orgânica 9/1983, a Lei Orgânica 4/2015, na Secção 2, o artigo 23.º vem estabelecer que:

“1. As autoridades a que se refere a presente Lei devem adotar as medidas necessárias para proteger a realização de reuniões e manifestações, prevenindo a perturbação da segurança do cidadão.

Podem também proceder à dissolução de reuniões em locais de trânsito público e manifestações nos casos previstos no artigo 5.º da Lei Orgânica 9/1983, de 15 de julho, que regulamenta o direito de reunião.

Podem igualmente dissolver as concentrações de veículos nas vias públicas e removê-los ou qualquer outro tipo de obstáculos quando impeçam, ponham em perigo ou impeçam a circulação através dessas vias.

2. As medidas de intervenção para a manutenção ou restabelecimento da segurança dos cidadãos em reuniões e manifestações devem ser graduais e proporcionais às circunstâncias. A dissolução de reuniões e manifestações será sempre o último recurso.

⁶⁴³ A Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, veio acrescentar uma provisão adicional ao artigo 10.º, da Ley Orgánica 9/1983, estabelecendo que Será considerada autoridade governamental, para os efeitos da Lei, que regula o direito de manifestação, além daquelas da Administração Geral do Estado, os das Comunidades Autónomas com poderes para a proteção de pessoas e bens e para a manutenção da segurança do cidadão, em conformidade com as disposições dos respetivos Estatutos e da Lei Orgânica das Forças de Segurança e do Corpo Civil e de acordo com o processo de desdobramento das respetivas forças policiais autónomas.

3. Antes de adotar as medidas mencionadas na seção anterior, as unidades atuantes das Forças de Segurança e dos órgãos deverão notificar as pessoas afetadas por tais medidas, e poderão fazê-lo verbalmente, se a urgência da situação assim o exigir.

No caso de haver uma alteração na segurança do cidadão com armas, dispositivos explosivos ou objetos pontiagudos ou de qualquer outra forma perigosa, as Forças e Organismos de Segurança podem dissolver a reunião ou manifestação ou remover os veículos e obstáculos sem aviso prévio.

O artigo 5.º, da Lei Orgânica 9/1983 estabelece que a autoridade governativa suspenderá e, quando apropriado, procederá à dissolução das reuniões ou manifestações nos seguintes casos:

- a) Quando sejam consideradas ilícitas, segundo as leis penais⁶⁴⁴;
- b) Quando ocorram alterações da ordem pública, com perigo para pessoas ou bens;
- c) Quando os manifestantes façam uso de uniformes paramilitares; e
- d) Quando forem organizadas por membros das Forças Armadas ou da Guarda Civil, com violação dos limites impostos na n artigo 13 da Lei Orgânica 9/2011, de 27 de julho, que regula os direitos e deveres dos membros das Forças Armadas ou no artigo 8.º da Lei Orgânica 11/2007, de 22 de outubro, que regula os direitos e deveres dos membros da Guarda Civil.

Por sua vez, o artigo 513.º do Código Penal espanhol, considera como reuniões ou manifestações ilícitas:

- “1.º As que se celebrem com o fim de cometer algum delito; e
- 2.º Aquelas nas quais participem pessoas com armas, engenhos explosivos ou objetos contundentes ou de qualquer outro modo perigoso”.

⁶⁴⁴ A jurisprudência pronunciou-se no caso em concreto, no julgamento da Suprema Corte (Terceira Câmara, Seção 7) de 4 de março de 2002, no qual estabelece como jurisprudência que “na aplicação conjunta dos artigos 5 a) e 10, a autoridade governativa tem a faculdade de Proibir uma manifestação se houver razões sérias da existência de indícios de que pode constituir um crime e, como tal, potencialmente gerar perturbações da ordem pública, com perigo para pessoas ou bens”. Sentença publicada em «BOE» 10 de abril de 2002. TS, Terceira Câmara, Contencioso-Administrativo, Seção 7, S, 4 de março de 2002 (Rec 2079/2001) Sentença TS Sala 3ª 4 março 2002 (doutrina jurídica , artigos 5. a) e 10 LO 9/1983 de 15 de julho, direito de reunião).

Como referimos a página 200 do nosso trabalho, Espanha possui uma norma, que define o procedimento pelo qual as forças de segurança se devem reger no que respeita à dissolução de uma reunião ou manifestação. Este procedimento encontra-se regulado pela Lei Orgânica 45/1959⁶⁴⁵, de 30 de julho (da Ordem Pública), no 13.º, onde estabelece que: “1. Se num lugar público, grupos de pessoas perturbarem a ordem, serão intimados a dissolver-se. Quando as ordens não forem obedecidas, a autoridade ou seus agentes farão uma terceira advertência e, se não forem cumpridas, os grupos serão dispersos pelos procedimentos mais adequados às circunstâncias, segundo o seu prudente arbítrio. 2. Se a perturbação ocorrer em instalações fechadas ou em prédios públicos não oficiais, os agentes de autoridade podem entrar e tomar as medidas apropriadas para restabelecer a ordem (...)”. Por sua vez, o artigo 14.º determina: “1. Qualquer reunião ilegal ou manifestação que não seja autorizada ou que ocorra fora dos limites ou condições permitidas pela autoridade poderá ser dissolvida pelas forças encarregadas de manter a ordem. Antes de agir dessa forma, deverão intimidar, por três vezes seguidas, quem se encontre reunido ou os manifestantes, com intervalos de tempo suficientes. 2. Quando a manifestação revista caráter de tumulto, quer esteja ou não legalmente autorizado, bastará uma só chamada de atenção para que a força pública a dissolva. Tal intimação não será necessária quando a força pública for atacada pelos manifestantes; mas não poderá fazer fogo contra os perturbadores, mesmo quando persistam na sua atitude de resistência, sem antes ter dado um tiro de aviso, exceto no caso em que os perturbadores tenham disparado contra a força pública, ou os manifestantes estejam equipados com armas”.

Constatamos assim, que em Portugal faz falta um conjunto de legislação infraconstitucional que regule o exercício do direito fundamental de reunião e de manifestação, por forma a tipificar claramente quais são as autoridades com competência para ordenar a interdição e proibição de realização de uma manifestação, bem como, quais os cenários que legitimam a proibição e dissolução de uma manifestação, e alguns limites, nomeadamente a alteração dos trajetos programados da manifestação ou determinar que os desfiles ou cortejos se façam só por uma das metades das faixas de rodagem, sob reserva de uma análise de prudência nos casos concretos, e pelo respeito do princípio da proporcionalidade. Por outro lado, não devem

⁶⁴⁵ Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público. Consult. 13JUN2018]. Disponível em <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1959-10346>.

estas proibições estar limitadas a um leque dos *standards* limitativos, mas sim no geral, não se resumindo àqueles interesses, uma vez, que outros interesses superiores podem estar em causa, nomeadamente a segurança de pessoas e bens.

Deste modo, não nos parece que existam grandes dúvidas relativamente à necessidade de uma norma que tipifique claramente quais os cenários que legitimam a proibição e dissolução de uma manifestação, como já acontece no direito comparado, onde se “confirma a sua indispensabilidade de munir a Administração com tal tipo de poder, ainda que para ser exercido em casos extremos de grave e concreto perigo para outros direitos ou bens fundamentais e como *última ratio*, ou seja, quando nenhuma outra medida menos gravosa se mostre adequada”⁶⁴⁶.

Por conseguinte, faz todo o sentido que o legislador clarifique e tipifique as normas relativas aos poderes das autoridades administrativas, propriamente ditas, os Presidentes das Câmaras Municipais do Distrito onde vai decorrer o evento, e das autoridades policiais, em cenários que legitimam a proibição e dissolução de uma manifestação, por forma a prevenir a possibilidade de uma manifestação causar danos nos direitos dos manifestantes ou de terceiros, e de outros valores que no caso específico possam ser considerado superior ao da liberdade de manifestação.

Relativamente à segunda questão:

Podem as Forças de Segurança legitimamente interferir no exercício deste direito (direito de manifestação) para proteger outros direitos fundamentais ou interesses constitucionalmente protegidos?

Da investigação levada a efeito no nosso trabalho, em nossa opinião, falta uma lei de base da autuação policial no âmbito da interferência das forças de segurança no exercício do direito de manifestação, em virtude de estarmos perante a necessidade de ponderação de direitos e outros bens com proteção constitucional em conflito e a margem da livre decisão.

⁶⁴⁶ *Idem.*

Como referimos na página 283 do nosso trabalho, em Portugal pouco ou nada tem sido feito no sentido de definir o *modus operandis* das forças de segurança. Não temos ainda um direito policial, como ramo cientificamente elaborado e autónomo do direito público. No plano legislativo, a atuação policial tem sido tratada lateralmente, sem a necessária extensão e profundidade⁶⁴⁷.

Até à entrada em vigor da Constituição de 1976 a polícia era associada a uma atividade de índole administrativa e exercida de forma autoritária. Com o advento do regime democrático, a CRP passou a definir que a polícia “tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” (art.º 272.º da CRP).

A Constituição da República Portuguesa veio consagrar o artigo 272.º à atividade da polícia, onde são delimitadas as suas funções e as restrições impostas à sua atuação. Deste pressuposto advém que a atividade de polícia apenas se desenvolverá sempre que existam tarefas de polícia, e, por conseguinte, esta atividade estará ligada ao princípio da vinculação funcional expresso no n.º 1, do artigo 272.º, da CRP. Acresce ainda a este fato que as medidas de polícia são as dispostas no n.º 2, do mesmo artigo, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário. Consequentemente, as medidas de polícia são aquelas e só aquelas que a lei prevê (princípio da tipicidade).

A atuação das forças de segurança encontra-se intimamente adequada à ideia de garantia do respeito e cumprimento das leis em geral, no que se liga à vida da coletividade, sem esquecer os direitos individuais de cada cidadão, ou seja, de garantir a proteção pública dos direitos, liberdades e garantias (articulando-a com o direito à segurança – art.º 27 da CRP), criando no Estado a obrigatoriedade de proteger os cidadãos contra agressões de terceiros aos seus direitos, dado que o indivíduo é considerado a bússola de qualquer atividade policial.

Por outro lado, a atuação das forças de segurança deve pautar-se pelo respeito de dois princípios essenciais respeitantes às medidas de polícia (n.º 2, do art.º 272.º, da CRP): o princípio da tipicidade legal das referidas medidas e o princípio da proibição do

⁶⁴⁷ SOUSA. António Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora, Ld.ª, 2009, p. 106.

excesso. O princípio da tipicidade legal das medidas de polícia obriga a que os atos praticados pelos elementos das forças de segurança para além da obrigatoriedade de terem um fundamento na lei, sejam medidas ou procedimentos individualizados e com conteúdo satisfatoriamente determinado na lei, independentemente da natureza das referidas medidas: quer sejam medidas de coerção (utilização da força, emprego de armas etc.), quer sejam regulamentos gerais emitidos pelas autoridades policiais (autorizações, proibições e ordens). Por sua vez o princípio da proibição do excesso expressa que as medidas de polícia estão obrigadas a obedecer aos requisitos de necessidade, exigibilidade e proporcionalidade. Pretende-se, desta forma, confirmar, de modo rigoroso, o princípio constitucional fundamental em matéria de atos públicos que possam eventualmente lesar direitos fundamentais, por forma a garantir que eles só podem ir até onde seja necessário no sentido de assegurar o interesse público em causa, sacrificando o menos possível os direitos dos cidadãos.

Deste modo, o emprego das medidas de polícia deve ser sempre justificado pela estrita necessidade, nunca devendo ser utilizadas medidas gravosas quando existam outras menos gravosas, as quais se apresentem como suficientes para cumprir a função e garantir o mesmo resultado.

No que respeita à vertente repressiva, convém destacar que a ação da polícia e os seus limites deverão ser escrupulosamente planeados, e a utilização da força física, em qualquer uma das suas tipologias, deve ser feita como *ultima ratio*, ou seja, para que a coação seja legítima e proporcional ela deverá circunscrever-se às situações que envolvam absoluta necessidade.

Como refere Sérgio Correia “confrontada com parâmetros de tamanha exigência formal, não consegue a doutrina portuguesa contemporânea negar a inevitabilidade de uma actividade restritiva pelo legislador, perante situações sociais que imperiosamente a reclamam, sem que se possa encontrar para as providências adequadas e necessárias, uma matriz explícita na letra da Constituição”⁶⁴⁸. Por outro lado, torna-se inevitável a prática de atos administrativos restritivos de direitos, liberdades e garantias cujo perfil

⁶⁴⁸ CORREIA, Sérgio - *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 96.

decisório não se encontra sequer inscritos na letra da lei, pese embora tenham de corresponder a competências em razão da matéria dos órgãos que os praticam⁶⁴⁹.

Deste modo, quando estamos perante uma situação que não se encontra tipificada na lei, as forças de segurança quando chamada a decidir no exercício da polícia das manifestações vê-se obrigada a decidir segundo as circunstâncias do caso concreto. Reis Novais, já se pronunciou sobre o assunto, alertando que existem casos em que se sugere “a necessidade de solucionar colisões não constitucionalmente previstas e não legalmente reguladas entre bens constitucionais, mormente nos casos em que o Estado deve intervir para resolver conflitos entre direitos fundamentais e direitos de terceiros”⁶⁵⁰.

Por conseguinte, muitas vezes as forças de segurança têm dificuldades em intervir no direito de liberdade de manifestação, quando obrigadas para garantir a harmonização entre direitos fundamentais ou outros bens com garantia constitucional em colisão ou conflito, sem que essas soluções estejam previstas na Lei da liberdade de manifestação.

A aplicação das medidas de polícia nas manifestações previstas na Lei da liberdade de manifestação implica sempre uma execução discricionária administrativa, contudo, esta discricionariedade deve ser compreendida como indispensável à ajustada sequência da função administrativa e da prevenção do perigo. Assim sendo, ela permite que a Polícia, no caso de colisão com outros bens ou tarefas dê prioridade à que for mais relevante e urgente e relegue para segundo plano aquilo que é secundário, favorecendo a escolha do momento certo para intervir e a seleção dos meios humanos e materiais a dispor nessa intervenção. Essa intervenção deve, no entanto, ficar sempre condicionada ao respeito pelas normas e princípios que refletem a boa execução da função policial.

As forças de segurança têm legitimidade para intervir no exercício do direito de manifestação, visando proteger outros direitos fundamentais ou interesses constitucionais protegidos, mas, sem embargo desta questão, o emprego das medidas de polícia deve ser sempre justificado pela estrita necessidade, nunca devendo ser aplicadas

⁶⁴⁹ *Idem.*

⁶⁵⁰ REIS, Novais Jorge - *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizados pela Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 859.

medidas gravosas quando existam outras menos gravosas, que se apresentem como suficientes para cumprir a função e que possam assegurar o mesmo resultado. Assim, não basta que as medidas de polícia tipificadas em abstrato na Lei da liberdade de manifestação sejam consideradas constitucionais para se garantir a conformidade entre os atos emanados pelas autoridades administrativas (impedimento, dissolução e alteração do trajeto desejado) e a Constituição. Só o respeito pelo princípio da proporcionalidade na avaliação do caso concreto que se encontrar subentendido ao exercício da discricionariedade garantirá a legitimidade das decisões tomadas pelas forças de segurança no seu exercício de polícia das manifestações. Estas decisões, também se encontram subordinadas aos demais princípios constitucionais de conduta administrativa, nomeadamente o princípio da igualdade de tratamento e o princípio da imparcialidade.

No mesmo sentido, o direito alemão também estabelece que “junto de quaisquer regulamentações limitadoras, o legislador deve respeitar as decisões fundamentais constitucionais firmadas no Art. 8 GG; ele pode limitar o exercício da liberdade de reunião somente para a proteção de outros bens jurídicos de mesma importância, sob estrita proteção do princípio da proporcionalidade (...) A necessidade de intervenções limitadoras da liberdade no âmbito da liberdade de reunião pode resultar do fato de o manifestante, por meio do exercício de tal liberdade, afetar as posições jurídicas de terceiros. Também no caso dessas intervenções, os órgãos estatais devem interpretar as leis limitadoras dos direitos fundamentais sempre à luz do significado basilar desse direito fundamental no Estado democrático de liberdade e limitar-se, em suas medidas, ao que é necessário para a proteção de bens jurídicos de igual valor⁶⁵¹”.

Em nossa opinião faz falta uma lei de base da atuação policial no exercício do direito de manifestação, que agregue em si mesma quer os princípios gerais da atuação das forças de segurança quer a tipificação de todas as medidas de polícia admitidas pela nossa Constituição, nomeadamente as medidas cautelares de polícia da legislação processual penal, as medidas de polícia no âmbito da segurança interna e as medidas cautelares

⁶⁵¹ MARTINS, Leonardo (Org.). *Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão*. Trad. Beatriz Hennig et al. Editor Jan Woischnik. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, Oficina Uruguay, 2005, p. 531-532. [Consult. 14MAR2018]. Disponível em http://www.kas.de/wf/doc/kas_7738-544-1-30.pdf.

administrativas inerentes ao regime jurídico do ilícito contraordenacional, por forma a dotar as forças de segurança de instrumentos jurídicos operativos e capazes de responder às necessidades das mesmas e a respeitar os limites constitucionais da atuação do Estado na prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Trata-se assim, por um lado, de regulamentar a atividade das forças de segurança no âmbito do exercício do direito de manifestação, através da definição clara das suas competências, limites e finalidades, por forma a levar ao seu bom desempenho. Por outro lado, a necessidade de estabelecer em suporte um conjunto de medidas preventivas que possibilitem acautelar, que uma situação de eventual perigo resulte num dano efetivo, com respeito pelos princípios constitucionais e legais: a vinculação à função, respeito pelo princípio da proporcionalidade, da legalidade procedimental e da obrigatoriedade de controlo posterior.

Por conseguinte, e tendo em consideração a análise ao regime jurídico do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, que regula o exercício do direito fundamental de manifestação em Portugal, como referimos na página 211 do nosso trabalho, somos da opinião, que o mesmo encontra-se desajustado e inadequado, apresentando um grande desfasamento e desatualização relativamente às realidades atuais, motivo pelo qual tem gerado grandes dificuldades quanto à sua aplicação e interpretação, e após uma análise ao direito comparado de alguns países europeus, sustentamos que Portugal deveria adotar uma norma idêntica à Lei Orgânica 4/2015, de 30 de março, que regula a proteção da segurança e cidadania espanhola, e simultaneamente complementa a lei que regula o direito à liberdade de reunião e de manifestação. Uma norma, cujo objetivo fosse regulamentar um conjunto múltiplo e diversificado de ações de natureza diferente, direcionada para a proteção da segurança dos cidadãos, através da proteção de pessoas e bens e da garantia da ordem e tranquilidade pública dos mesmos, ao mesmo tempo que regulamentasse os princípios orientadores da atuação das forças de segurança relativamente à manutenção da ordem pública e segurança de pessoas e bens.

Em suma, em Portugal a autonomização do direito fundamental de manifestação fez-se pela primeira vez na Constituição de 1976, e até hoje este direito encontra-se expressamente consagrado como um direito fundamental em todos os textos constitucionais. Assim, como direito fundamental que é, constitui o reconhecimento da liberdade moral do homem individual e baseia-se num critério material ou reconduzível ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O regime legal do exercício do direito fundamental de manifestação em Portugal encontra-se constitucionalmente consagrado no art.º 45.º, n.º 2 da CRP, que estabelece: “A todos os cidadãos é reconhecido o direito de manifestação”, e no n.º 1 do Decreto-Lei 406/74 de 29 de agosto, que determina que “A todos os cidadãos é garantido o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em lugares públicos, abertos ao público e particulares, independentemente de autorizações, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e à tranquilidade públicas”.

O direito de manifestação é um direito individual de exercício coletivo e consiste no exercício da democracia através da reunião de pessoas, realizada nos lugares abertos ao público ou de domínio público, de forma pacífica e sem armas, com o objetivo de expor e explanar uma mensagem com um objetivo específico, que pode ser de insatisfação coletiva e sentimentos ou ideias comuns⁶⁵². O direito de liberdade de manifestação corresponde à expressão de ideias, protesto, reivindicações políticas e sociais, etc., no espaço público ou de domínio público.

Segundo José de Melo Alexandrino⁶⁵³ o direito de manifestação além de cumprir as tradicionais funções jurídicas que lhe estão reservadas (de defesa, de proteção e de não discriminação), bem como a função sociológica (de distância entre o Estado e os cidadãos), destaca-se por cumprir pelo menos duas funções extrajurídicas especiais: a de

⁶⁵² Cfr. o Tribunal Constitucional Federal Alemão, “o direito do cidadão de participar ativamente do processo de formação da opinião e da vontade política pelo exercício da liberdade de reunião faz parte dos elementos funcionais indispensáveis de uma comunidade democrática.” (BVERFGE 69, 315, BROKDORF).

⁶⁵³ ALEXANDRINO, José de Melo - Reflexões sobre a liberdade de manifestação: funções, âmbito, conteúdo e limites. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Ano 7, vol. 1, 2014, p. 86. [Consult. 31JUL2017]. Disponível em < <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/viewFile/952/646> >.

constituir uma particular estrutura comunicativa e a de constituir um sensor do regime político (ou forma de governo) efetivamente existente:

“a) Como estrutura comunicativa (verdadeiro elemento da formação da opinião pública, que nem por isso afeta a sua essencial dimensão subjetiva), o direito de manifestação é, por um lado, um instrumento “de expressão” simultaneamente individual e coletiva de opiniões e ideias e, por outro, um instrumento “de compensação” do déficit de participação política (nos regimes autoritários) ou do déficit de representação (nos regimes pluralistas);

b) Por sua vez, como sensor do regime político, da presença ou da ausência do direito de manifestação, da forma como é regulado (com ou sem regime preventivo) e da forma como o respetivo exercício é protegido, tolerado ou reprimido (com ou sem respeito pelos princípios do Estado de Direito), é relativamente fácil intuir a natureza de um regime político em concreto”⁶⁵⁴.

O direito de liberdade de reunião e de manifestação integra o núcleo dos direitos, liberdades e garantias pessoais que a CRP consagra no âmbito mais ampliado dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos. Este direito fundamental consagrado aos cidadãos, enquanto ser individual, é próprio da natureza e da dignidade humana, e deve ser exercido nos termos e nos limites consignados na lei, por forma, a que os interesses legítimos dos cidadãos que pretendem exercer estes direitos se encontrem em harmonia com os interesses dos demais cidadãos que integram a sociedade, em que o individuo exerce o seu direito e liberdade, por forma a não interferir, nem ofender ou lesar os direitos e as liberdades dos outros cidadãos.

Ora, nos últimos anos temos assistido a um acréscimo de manifestações em Portugal e no mundo em geral, para exigir políticas públicas que tragam de forma efetiva benefícios para toda a comunidade e não só para uma minoria em especial. Este fato deve ser tido em grande consideração pela democracia portuguesa, por se tratar do exercício de um dos direitos políticos de extrema importância, o direito dos cidadãos se

⁶⁵⁴ *Idem.*

manifestarem e de se expressarem. Assim, nas sociedades complexas como as dos nossos dias, não se pode privar da atuação do Estado na preservação destes direitos

Como refere António Francisco de Sousa⁶⁵⁵, “Pela liberdade de reunião e de manifestação efectivamente praticadas se pode avaliar o nível de democracia alcançado numa dada sociedade”.

⁶⁵⁵ SOUSA, Francisco de - *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora, Ld.^a, 2009, p.5.

BIBLIOGRAFIA

I. DOUTRINA

AA - *Reuniões, Manifestações, Associações, Greves e Diplomas Complementares*. Lisboa: Escola Superior de Policia, 1994.

ABREU, Dinis de - *Bloquear Pontes*. 2013. [Consult. em 23FEV2018]. Disponível em <https://sol.sapo.pt/artigo/88103/bloquear-pontes>.

ABU-EL-HAJ, Jawdat - *Robert Dahl e o Dilema da Igualdade na Democracia Moderna. Análise Social*. Vol. XLIII (1.º), 2008, 159-180. [Consult. 27NOV2015]. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218640562R3vDL0hl7Uf70DU1.pdf>.

ADELL, Ramon - “*Manifestations et transition démocratique en Espanhe*”, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. 1997, n.º 2.

ALEXANDRINO, José Melo – “Democracia representativa e democracia participativa na União Europeia”. In **Elementos de Direito Público Lusófono**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 9789723219807, p. 228 e ss.

_____ – *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*. 2.ª ed.. Lisboa: Principia Editora, Lda., 2011.

ALMEIDA, Carlos Ferreira de - *Introdução ao Direito Comparado*. 2.ª edição, Coimbra: Almedina, 1998. ISBN: 9724011291.

ALMEIDA, Miguel da Costa Paiva Régio de - O kairós do direito à manifestação. In: Boletim de Ciências Económicas, vol. LVII, Tomo I (orgs.) Luís Pedro Cunha, José Quelhas e Teresa Almeida). Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014.

ALVES, Armando Carlos - *Contributos para uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana, 2011. ISBN 978-989-95456-3-2.

_____ – *Em Busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana, 2008. ISBN 978-972-99219-1-9.

_____ – *Emergência de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana, 2013. ISBN 978-989-95456-5-6.

_____ – *Introdução à Segurança*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana, 2010. ISBN 978-989-95456-1-8.

ALVES, José Augusto dos santos - *Opinião Pública em Portugal (1780-1820)*. Lisboa: UAL, 2000.

AMARAL, Diogo Freitas - *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.^a edição, Coimbra: Almedina, 1994.

_____ – *Curso de Direito Administrativo*. Volume II, 2.^a edição, Edições Coimbra: Almedina, 2011, p. 23.

AMARO, Ricardo - **A Atuação da Guarda Nacional Republicana no Bloqueio dos Camionistas**. Lisboa: Academia Militar, 2012, p. 18. Relatório Científico Final de Trabalho de Investigação Aplicada.

ANDRADE, José Carlos de - *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2.^a ed.. Coimbra: Almedina, 2001.

_____ – *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3.^a ed.. Coimbra: Almedina, 2006.

_____ – *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 5.^a edição, Coimbra: Almedina, 2012.

ANDRADE, Manuel A. Domingues de - *Teoria Geral da Relação Jurídica*. Vol. II. Coimbra: Almedina, 7.^a reimpressão, 1992.

ASCENSÃO, José de Oliveira - *Direito Civil: Teoria Geral*. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

_____ – *O Direito. Introdução e Teoria Geral, uma Perspectiva Luso-Brasileira*. 11.^a edição, Coimbra: Almedina, 2001.

BATISTA, Eduardo Correia - *Os Direitos de Reunião e de Manifestação no Direito Português*. Coimbra: Almedina, 2006. ISBN: 9789724029009.

BELLOSO, Izu. - *Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978*. REDA, 1988, n.º 58.

BENTO, A. - *Investigação quantitativa e qualitativa: Dicotomia ou complementaridade?*. **Revista JA (Associação Académica da Universidade da Madeira)**, n.º 64, ano VII (pp. 40-43). (2012, Abril).

BETTATI, Mário e **KOUCHNER**, Bernard - *Le devoir d'ingérence*. Paris: Danoel, 1987.

BIELSCHOWSKY, Raoni - *“A Liberdade de Expressão dos Titulares dos Cargos Políticos dos Órgãos de Soberania da República Portuguesa”*. **Revista Julgar Online**. 2013, p.1 [Consult. 5NOV2016] Disponível <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/07/A-liberdade-de-express%C3%A3o-dos-titulares-dos-cargos-pol%C3%ADticos.tif.pdf>.

BOBBIO, Norberto - *A Era dos Direitos*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho, 7.^a Tiragem. Campus, 1992, p. 9. [Consult. em 16DEZ2015]. Disponível em Consultado e Inisciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf.

_____ - *O Conceito de Sociedade Civil*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1994, pp. 42-43.

_____ - *O Futuro da Democracia – uma Defesa das Regras do Jogo*. 6.^a edição, São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____ - *O Positivismo Jurídico*. Trad. Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995. ISBN 85-274-0328-5.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang - *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Trad. Rafael de Agapito Serrano (2000). Madrid: Trotta. **STEIN**, Ekkehart. *Derechopolítico*. Trad. Fernando Sainz Moreno. Madrid: Aguilar, 1973.

BOGDAN, R. & BIKLEN, S. - *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora, 1994.

BRANCO, C. - *Guarda Nacional Republicana: Contradições e Ambiguidades*. Lisboa: Edições Sílabo, 2010.

CAETANO, Marcello – *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I. 6.^a ed., Coimbra: Almedina, 1993, p.289.

_____ – *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I. 6.^a ed., Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2014.

_____ – *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. 10.^a edição, Coimbra: Almedina, 2004.

_____ – *Manual de Direito Constitucional*. 3.^a reimpressão da 10.^a edição, vol. II. Coimbra: Almedina, 1989.

_____ – *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. 2.^a reimpressão portuguesa, almedina: Coimbra, 2010, p. 267.

_____ – *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Reimpressão da edição Brasileira de 1977. Coimbra: Almedina, 1996.

CANAS, Vitalino - *A atividade de polícia e a atividade policial como atividades limitadoras de comportamentos e de posições jurídicas subjetivas*. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 1217.

CANOTILHO, J. J. Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3.^a edição, Coimbra: Almedina, 1999.

_____ – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4.^a edição, Coimbra: Almedina, 2002.

_____ – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a edição, (8.^a Reimp.). Coimbra: Almedina, 2013.

_____ – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a edição. Coimbra: Almedina, 1997, p.1264. ISBN: 9724010694.

_____ – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 10.^a edição, Coimbra: Almedina, 2010.

_____ – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 11.^a reimpressão da 7.^a edição, Coimbra: Almedina, 2011.

_____ – *Direito Constitucional*. 6.^a edição. Coimbra: Almedina, 1995.

_____ – *Estado de Direito*. [Consult. 17NOV2014]. Disponível em <http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>.

_____ – *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

_____ – *O Problema da Responsabilidade do Estado por Actos Lícitos*. Coimbra: Almedina, 1974.

CANOTILHO, Gomes E MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa - Anotada*. 3.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

_____ – *Constituição da República Portuguesa - Anotada*. Vol. I. 4.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

_____ – *Constituição da República Portuguesa - Anotada*. Vol. I. 4.^a edição, revista, Coimbra. Coimbra Editora, 2007.

_____ – *Constituição da República Portuguesa - Anotada*. Vol. II, 4.^a edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

_____ – *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. ISBN: 972-32.0474-6.

_____ – *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. 2.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

CARDOSO, José Manuel da Costa - *A Jurisdição Constitucional em Portugal*. In Alexandrino José Melo - **Direitos Fundamentais, Introdução Geral**. 2.^a edição revista e atualizada, Principia, 2007, p. 89.

CARRÉ DE MALBERG, R. - Teoría general del Estado [Contribution à la Theorie générale de l'État spécialement d'après par les données fournies par le Droit Constitutionnel français]. Version española de José Lion Depetre. 1.^a edição, Mexico: Fondo de Cultura Economica.

CARVALHO, Jorge Morais - *Congresso do Centro de Arbitragem da Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa*. Coimbra: Almedina, 2011.

_____ – **Os Contratos de Consumo – Reflexão sobre a Autonomia Privada no Direito do Consumo**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. 2011, Volume II. 2008, versão académica, pp 661-662. Dissertação de doutoramento em direito privado. *Ob. Cit* por MONTEIRO, António Pedro Pinto. (s.d.). Da Ordem Pública no Processo Arbitral - [em curso de publicação nos Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Lebre de Freitas], p. 6.[Consult. 20SET2017. Disponível em <https://www.google.pt/search?q=DA+ORDEM+P%C3%9ABLICA+NO+PROCESSO+ARBITRAL+Ant%C3%B3nio+Monteiro&oq=DA+ORDEM+P%C3%9ABLICA+NO+PROCESSO+ARBITRAL+Ant%C3%B3nio+Monteiro&aqs=chrome..69i57.10791j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8->

CASALTA, José Nabais E **TAVARES**, Suzana da Silva - *Direito do Património Cultural – Legislação*. Coimbra: Almedina, 2006.

CASIMIRO, Josefa - *Uma Reflexão Sobre Direitos Fundamentais*. Tese de Mestrado apresentada à Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Lisboa, 2015.

CASTRO, Catarina Sarmento e - *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

CLEMENTE, Pedro José Lopes - *A Polícia de Ordem Pública e Portugal – da Judicialização à Privatização*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e INA. 2005, p. 67. Trabalho final do Curso de Direcção e Estratégia Policial (policopiada).

_____ – *Cidadania, Polícia e Segurança*. Lisboa: ISCPS, 2015.

_____ – *Da Polícia de Ordem Pública*. Lisboa: Governo Civil do Distrito de Lisboa, 1998.

COLLAÇO, Isabel de Magalhães - *Direito Internacional Privado*. Vol. II. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1959.

CONSCIÊNCIA, Eurico Heitor - *Breve Introdução ao Estudo do Direito*. 4.^a edição revista. Coimbra: Almedina, 2010.

CORDEIRO, António Menezes - Decisões arbitrais internacionais e sua revisão. **In IV Congresso do Centro de Arbitragem da Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa**. Coimbra: Almedina, 2011.

CORREIA, Sérvulo - “Medidas de Policia e Legalidade Administrativa”, in *Policia Portuguesa*, Ano LVIII, n.º 87, Maio/Junho, 1994.

_____ – *O direito de manifestação - Âmbito de Proteção e Restrições*. Coimbra: Almedina, 2006. ISBN: 9789724028866.

_____ – **Polícia**. In *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VI. Editora: Edição de Autor, 1994, p. 402. ISBN: 9789729552359.

_____ – “Policia”. **In DJAP**. Vol. VI, Lisboa 1994, pp. 393-394.

COSTA, Arthur - “Reformas Institucionais e as Relações entre a policia e a Sociedade em Nova Iorque”. *Sociedade e Estado*. Brasília. **Revista de Sociologia** da UNB. Vol. 19, n.1, 2004, pp. 173-202.

COSTA, Catarina Sarmento - *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra Editora: Coimbra, 2003.

COSTA, J. Almeida; **MELO**, A. Sampaio - *Dicionário da língua portuguesa*. 5.^a edição, Porto: Porto Editora, 1979.

COSTA, Jean-Paul - *Les Libertés Publiques en France et dans le Monde*. Paris: Editions sciences et Techniques Humaines. 1986.

COSTA, José Faria - *Direito penal e Globalização - Reflexões não Locais e pouco global*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 10. ISBN: 9789723218206.

COSTA, Mário Júlio de Almeida - *Direito das Obrigações*. 3.^a edição, Coimbra: Almedina, 2000, p. 473

COTTA, M. & **BEST**, H. (eds) - *Democratic Representation In Europe - Diversity, Change and Convergence*. Oxford: University Press, 2007.

COUSELO, Gonzalo Jar - El Papel de la Policia en una Sociedad Democrática, in *Reis* (Revista Española de investigaciones sociológicas), n. ° 85. 1999
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758960>.

COUTO, Abel Cabral - *Elementos de Estratégia – Apontamentos para um Curso*. Vol. I. Instituto de Altos Estudos Militares. Pedrouços: Lisboa, 1988.

CUSSON, Maurice, [et. Al.] - *Traité de Sécurité Intérieure*. Montréal: Éditions Hurtubise.2007.

DAHL, R.A - *Democracia – Temas e Debates*. Lisboa: Sociedade Gráfica, SA, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu - *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 2.^a edição atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

DE SALLE, Corentin - *A Tradição da Liberdade: Grandes Obras do Pensamento Liberal*. Bruxelas: European Liberal Forum, 2010, p.14.

DIAMOND, L.; **MORLINO**, L. - *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2005.

DIAS, F. J., & **ANDRADE**, C. M. - *Criminologia: O homem delinquente e a sociedade criminógena* .(Reimpressão da 1.a ed.). Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

DIAS, Figueiredo J. - *Direito Penal – Parte Geral*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 293-294.

DIAS, Hélder Valente - **As Medidas de Polícia Administrativa e a Polícia de Segurança Pública**. Lisboa, ISCPSI, 2005, p. 5. Trabalho Final do Curso de Direcção e Estratégia Policial.

_____ – *Metamorfoses da Polícia- Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*. Coimbra: Almedina, 2012.

DICEY, Albert V. - *Introduction to the Study of Law of The Constitution*. (10th edn) London: Macmillan, 1959.

DUARTE, Maria Luisa. - *A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

DWORKIN, Ronald - *La Democracia Posible – principios para un nuevo debate político*. Barcelona: Paidós Iberica, 2007.

ELIAS, Luís & **PINHO**, Pedro. “Reuniões e Manifestações: os desafios das novas formas de contestação social”, in **Revista da Polícia Portuguesa**. IV Série, n.º 3, PSP, Lisboa, janeiro-dezembro 2012, pp 36-51

FAVRE, Pierre - *La Manifestation*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990.

FAVRE, Pierre & **FILLIEULE**, Olivier - *Manifestations Pacifiques et Manifestations Violentes dans la France Contemporaine*. Paris: IHESI, 1992.

FELGUEIRAS, Sérgio - A Atividade policial na gestão da violência. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSI. Coimbra: Almedina. 2009, p. 140.

_____ – *Ação policial face à ação coletiva: Teoria para uma estratégia de policiamento de multidões*. Lição inaugural da Abertura Solene do Ano Letivo 2015/2016. ISCPSI.

FERNANDES, A. - *Poder Político e Segurança Interna*. In Valente, M., (Coord.), I Colóquio de Segurança Interna. Coimbra: Almedina, 2005.

FERNANDES, António José - *Direitos do Homem e Regime Político em Portugal desde a implementação da República (1910)*, s/d, in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva. Coimbra: Almedina, 2004, pp 553-581.

_____ – *Introdução à Ciência Política: Teorias, Métodos e Temáticas*. Porto: Porto Editora, 2008.

FERNANDES, Carlos - *Lições de Direito Internacional Privado I, Teoria Geral do DIP com Incidência no Sistema Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994. ISBN: 9789723206623.

FERREIRA, Joselino - **Segurança: A Aplicação da Força “O Caso de Timor-Leste”**. Lisboa: Universidade Nova. 2010, p. 93. Dissertação de Mestrado em Estudos Avançados em Direito e Segurança. [Consult. 12NOV2016]. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/3422.pdf>.

FERREIRA, Manuel Marques - “*Princípios Constitucionais da Acção Policial*”, in Lição Solene de Abertura do ano Lectivo 1996/1997, [versão policopiada], Lisboa: ESP.

FILLIEULE, Oliver & **TARTAKOWSKY**, Danielle - *La Manifestation*. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2008.

FONSECA, J. J. S. - *Metodologia da Pesquisa Científica*. Fortaleza: UEC. Apostila, 2002.

FONTES, J. - *Curso sobre o Código do Procedimento Administrativo*. 4.^a edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

_____ – *O Direito de Ingerência e as Visões Agostiniana, Tomista e Moriana da Intervenção Justa – Uma Nova Abordagem Politológica*”. Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 2010, n.º 34.

FRANCO, António de Sousa - “*A ordem Pública e os direitos fundamentais. Perspectiva Constitucional*”, in **Revista da Polícia Portuguesa**, ano LVI, II série, n.º 81, PSP, Lisboa, maio-junho 1993.

GOMES, Carla Amado - *Contributo para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

_____ – *Pretexto, Contexto e Texto da Intimação para Protecção de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 2.

GONÇALVES, M. M. - *Código Penal Português - Anotado e Comentado – Legislação Complementar*. Coimbra: Almedina, 2007. ISBN: 9789724032474.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - *Manual de Direito Constitucional*. Vol. II, 3.^a edição, Coimbra: Almedina.

GOYARD-FABRE, Simone. Les principes philosophiques du droit politique moderne. 1^{ère} éd. Paris: PUF, 1997. lmedina, 2010, p. 872.

HÄBERLE, Peter - *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre: Editora Sérgio Antônio Fabris, 2002, p. 18.

_____ – La dignidad como fundamento de la comunidad estatal. In: SEGADO, Francisco Fernández - **Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional y otros estudios de derecho público** . Madrid: Dykinson, 2008. ISBN: 978-84-9849-195-1, pp. 208-217.

HENKIN, Louis; PUGH, Richard; SCHACHTER, Oscar; SMIT, Hans. - *International Law. Cases and Materials*. St.Paul.MN: West Publishing Co., 3rd ed., 1993.

HUNTINGTON, Samuel - *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. 1991, University of Oklahoma Press, pp. 1-108.

JENTELSON, Bruce - *Humanitarian Intervention and Sovereignty Delegation: Why? When? Who decides? How much?* Draft paper for conference on Delegating Sovereignty: Constitutional and Political Perspectives, Duke University, 2006.

JUBILUT, Liliana - *Não Intervenção e Legitimidade Internacional*. São Paulo: Editora Saraova, 2010.

KELSEN, Hans - *A Democracia*. 2.^a edição, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 97. ISBN: 85-336-1257-5.

LEANDRO, Francisco - *As Armas e as Vítimas – Um novo prisma sobre o Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados*. Lisboa: Edições Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, 2005.

LIMA, António - *Reuniões, Manifestações e Atuação Policial*. Notas para uma conferência. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2006. [Consult. 12NOV2016] Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2007/04/reuniao-manifestacao-2006.pdf>.

LIPSET, S. M - *O Homem Político*. Rio de Janeiro: Zahra, 1967.

LOMBA, Pedro - *Estudos de Direito de Polícia*. Vol. I. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 193.

_____ - *Teoria das Medidas de Polícia Administrativa*. In Estudos de Direito de Polícia, (Coordenação de Jorge Miranda). Lisboa: AAFDL. 2003, p. 189.

LOUBET, Del Bayle Jean Louis. *La Police. Approche socio-politique*. Edit. Montchrestien. Paris, 1992, p. 42. Traducción al castellano em Edit. Acento, Colección Flash, n.º 103, 1988.

LUCAS, P. - *Reuniões, manifestações e actuação policial*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSI. Coimbra: Almedina. 2009, pp. 399-422.

MACHADO, João Baptista - *Lições de Direito Internacional Privado*. 1.ª edição, Coimbra: Almedina, 1994.

_____ - *Lições de Direito Internacional Privado*. Coimbra: Almedina, 2002.

MACHADO, Jonatas E. M. - *Studia Iuridica 65 - Liberdade de Expressão – Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. ISBN: 9789723211115.

MALTEZ, José Adelino - *Princípios de Ciência Política – Introdução à Teoria Política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, 1996, p. 123.

MARCELLO, Caetano - *Manual de Ciência policia e Direito Constitucional*. Tomo I, (Reimpressão, da 6.ª edição revista e Ampliada), 2015, Coimbra: Almedina.

MARTINS, Sónia - Decisão Policial em Grandes Eventos Desportivos: Um estudo naturalista. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2015, pp, 21-22. Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais. [Consult. 5NOV2016] Disponível em<https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/10248/1/S%C3%B3nia_Martins_152675_Disserta%C3%A7%C3%A3o_Biblioteca.pdf

MASLOW, Abraham - *Motivation and Personality*. 2nd. Edition. New York: Harper & Row, 1970.

MCONVILLE, M. and Wing, H. C. (Eds) (2007). *Research Methods for Law*. Press: Edinburgh University.

MENDES, Gilmar Ferreira - *Direitos Fundamentais E Controle De Constitucionalidade – Estudos de direito constitucional*. 4.^a edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p.40.

MIRANDA, Jorge - *Direito de Reunião*. In Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. VII, Lisboa, 1996.

_____ – *Manual de Direito Constitucional*. 3.^a edição, Coimbra: Imprensa. 2003, p. 488.

_____ – *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora. Tomo II, 1988, p. 152.

_____ – *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora. Tomo IV, 1998.

_____ – *Manual de Direito constitucional*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

_____ – *Manual de Direito Constitucional. Tomo IV – Direitos fundamentais*. 5.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2012. ISBN: 9789723220100.

_____ – *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. Direitos Fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

_____ – *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. Direitos Fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2008

_____ – *Ordem Pública*. Volume XXI. Século XXI edição, Lisboa: Verbo, 2000.

MIRANDA, Jorge e **MEDEIROS**, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

_____ – *Constituição Portuguesa Anotada*. 2.^a ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

MONTEIRO, António. (s.d.). *Da Ordem Pública no Processo Arbitral*. [Consult. 5Nov2016] Disponível em www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/mfg_ma_16975.doc

MOREIRA, Isabel - Restrições ao Exercício de Direitos de Associação e de Greve de Agentes das Forças de Segurança: In Jorge Miranda (org.), **Estudos de Direito de Polícia, II**. Lisboa: AAFDL (citado: in Estudos de Direito de Polícia, II), 2003.

MORGADO, Mário Belo. (s.d.). Limites aos direitos de reunião e manifestação. Disponível online em <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/conference/Presentations/Sess%20IV%20Presentation%20-%20Mario%20BELO%20MORGADO.pdf>.

MURPHY, Sean, editor - “*Contemporary Practice of US Relating to International Law—US Adoption of a New Doctrine on Use of Force*”. **American Journal of International Law**. 2003, pp. 203-205.

NACCI, Paolo - Libertà di Riunione, in: Santaniello (Dir), Trattato di Diritto Amministrativo, XII, Libertà Costituzionali e Limiti Amministrativi, Padova: CEDAM. 1990.

NELSON, Lourenço - *Segurança, Sentimento de Insegurança e Estado de Direito*. O Espectro axial da relação Direitos, Liberdades e Garantias e Poderes do Estado. In *LIBERDADE E SEGURANÇA*. 1. Intervenções. Lisboa: Ministério da Administração Interna. 2009.

NETO, Luísa – “*O Estado de Direito: autonomia e heteronomia; consenso e determinação; espaço de retórica*”. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 16, 17 e 18 de Setembro de 2004, p. 2. [Consult. 17NOV2017].

Disponível em <https://docplayer.com.br/21098306-O-estado-de-direito-autonomia-e-heteronomia-consenso-e-determinacao-espaco-de-retorica.html>.

NOVAIS, Jorge Reis - “*Direito, liberdade ou garantia*”: uma noção constitucional imprestável na justiça administrativa? **Caderno de Justiça Administrativa**. Braga: Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Braga: Centro de Estudos Jurídicos do Minho, n.º 73, 2009, pp. 44-59.

_____ – *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. ISBN: 9789723218336.

_____ – *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Previstas na Constituição*. 1.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p.298.

_____ – *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito*. Coimbra: Coimbra Almedina, 1987.

_____ – Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito. Separata do vol. XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

_____ – *Direitos Fundamentais: Trunfos contra a Maioria*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 33-35. ISBN: 9789723214451.

_____ – *Direitos Sociais - Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 371-372. ISBN: 9789723218053.

_____ – *Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 511 e ss.

O'DONNELL, G.; CULLELL, J. V.; LAZZETTA, O. M - *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. 2004. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.

OLIVEIRA, José Pedro - **O cidadão, o patrulhamento e o sentimento de (in)segurança**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.1998, pp10-11. Tese de Licenciatura.

OLIVEIRA, José Ferreira de - *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*. 1.^a edição, Lisboa: ISCPSI, 2000.

_____ – *A Manutenção da Ordem Pública em Democracia*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 2015.

_____ – *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Lousã, Coimbra: Almedina, 2006.

_____ – *Droit de Manifestation en France et au Portugal – Une étude comparative*. Lyon, ENSP, 1998. [versão policopiada].

OLIVEIRA, Ascensão, José de - *Direito Civil – Teoria Geral, III, Relações e Situações Jurídicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

OTERO, Paulo - *Direito Constitucional Português*. Volume I. Identidade Constitucional. Coimbra: Almedina, 2010.

PACE, Alessandro - *Problemática Delle Libertà Costituzionali*. Parte Speciale. Padova: CEDAM, 1992.

PALACIOS, Cerezales, Diego - *Portugal à Coronhada. Protestos populares e ordem pública nos séculos XIX e XX*. Trad. Ricardo Noronha. Lisboa: Tinta-da-China, 2011.

PALMER, V. V. - From Lerotholi to Lando: Some Examples of Comparative Law Methodology. *American Journal Comparative Law*, 2005.

PEREIRA, Manuel - *Política de Segurança Interna*. Comunicação proferida aos Cursos de Defesa Nacional de Lisboa e do Porto, 1990, p. 15. [Consult. 5NOV2016]. Disponível em:
https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2686/1/NeD54_ManuelPereira.pdf.

PEREIRA, Maria de Assunção do Vale - *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

PEREIRA, Orlindo Gouveia - *Fundamentos de Comportamento Organizacional*. Lisboa: Edições Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

PEREIRA, Duarte Amorim - **A Execução Substantiva no Novo Regime de Processo Administrativo**. 2007, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2007, p. 6. Dissertação de Pós-Graduação em Justiça Administrativa e Fiscal.

PETERSON, A. - “El control de las protestas en “tierras fronterizas” de las sociedades occidentales contemporáneas”. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2009.

PIEROTH/SCHLINK - *Grundrechte/Staatsrecht II*. Heidelberg: C.F.Müller, 2000.

PINHO, Pedro Miguel Marques Valente de - O Direito de Reunião e de Manifestação. A lei e a sua prática, em Reuniões e manifestações, atuação policial. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPSI. Coimbra: Almedina. 2009, p. 171.

PINTO, Carlos Alberto da Mota - *Teoria Geral do Direito Civil*. 4.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

RADBRUCH, Gustav - *Filosofia do Direito*. Coimbra: Arménio Amado, 1997.

RAMOS, Maria Lídia de Oliveira - *O Direito de Manifestação*. In: Revista de História, Vol. IX, Porto, 1989.

RAPOSO, João - *Autoridade e Discricionariedade: a Conciliação Impossível?* Lição Inaugural do Ano Letivo 2005/2006. Lisboa: Instituto de Ciências Políticas e Segurança Interna.

_____ – *Direito Policial*. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2006, p. 24.

_____ – *O crime de “ultraje aos símbolos nacionais” nos direitos português e norte-americano*. In **Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa**, Coimbra, 2003, pp. 819-821.

_____ – *Regime Jurídico das Medidas de Polícia*. In MIRANDA, Jorge (coord.) — **Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento**, Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 693-704.

RAWLS, JOHN - *Justiça como Equidade. Uma Reformulação*. Trad. Claudia Berliner. Rev. Álvaro de Vita. 1.^a edição, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título original: Justice as Fairness - A Restatement, 2002.

_____ – *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. 1.^a edição, 2.^a tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: A theory of justice, 1971.

RIBEIRO, Raissa - **Intervenção Humanitária e a Doutrina da Responsabilidade de Proteger**. 2015. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas

RIVERO, Jean - *Les Libertés Publiques*. Vol. II. Paris: PUF, 1984, p. 336.

ROCHÉ, Sebastian - *Sociologie Politique de L'Insécurité*. Paris : Presses Universitaires de France, 1988.

RODRIGUES, Anabela - *O inquérito no novo processo penal, jornadas de processo penal*. Centro de Estudos Judiciários, Coimbra: Almedina, 1993.

RODRIGUEZ, José António - “*Orden público y arbitraje: Algunos llamativos pronunciamientos recientes en Europa y el Mercosur*”. In **Lima Arbitration, Círculo Peruano de Arbitraje**, 2007, n. ° 2.

SAMPAIO, Jorge Silva. *O Dever de proteção policial de Direitos, Liberdades e garantias*. Coimbra: Coimbra Editora, Grupo Wolters Kluwer, 2012, pp. 20-21

SANTOS, Sara - **Da Formação (Integrada) nos Cursos de Ordem Pública**. Lisboa: Academia Militar, 2014. Relatório Científico Final do trabalho de Investigação Aplicada.

SARLET, Ingo Wolfgang [et. al.] - *Curso de Direito Constitucional*. 1.^a edição, São Paulo: Editora RT, 2012, p.328. ISBN: 9788520343166.

SARMENTO, Manuela - *Guia Prático sobre Metodologia Científica*. 3.^a edição, Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2013.

SCHMITT, Carl - *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey Livraria & Editora, 2006.

SECONDAT, Charles-Louis de - (Barão de La Brède e de Montesquieu). *O Espírito das Leis* (Trad. Cristina Murachco). São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000, p.166.

SILVA, José Afonso da - *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32.^a edição, São Paulo, 2009.

SILVA, Germano Marques da Silva - *A Polícia e o Direito Penal*. **Polícia Portuguesa**, n.º 82, Julho/Agosto, 1993, p. 3.

SILVA, Jacqueline - “Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 5, Edição 8, Fev./Mar, São Paulo, 2011, p. 79.

SKOLNICK, J. - *Justice Without Trial*. New York: John Wiley and Sons. 1996.

SOARES, Mário Lúcio Quintão - *Teoria do Estado*. 2.^a edição, revista e atualizada. Belo Horizonte, 2004.

SOUSA, António Francisco de - “A polícia como Garante da Ordem e Segurança Pública”. In **Revista do Ministério Público**, 2002, n.º 90, Abril/Junho.

_____ – “A Polícia e o Direito Penal”. In **Polícia Portuguesa**, 2003, n.º 82, Julho/Agosto.

_____ – *A Polícia na Constituição Portuguesa*. In Valente, M., (Coord.), **II Colóquio de Segurança Interna**. Coimbra: Almedina, 2006.

_____ – A Polícia na Constituição Portuguesa. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (eds.) - **II Colóquio de Segurança Interna - Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna**. Coimbra: Almedina, 2006.

_____ – *A polícia no Estado de Direito*. Porto: Norcópia, 2008,

_____ – *A Polícia no Estado de Direito: Polícia Administrativa e Forças de Segurança*. Porto: Editora Saraiva, 2008.

_____ – *A Polícia no Estado de Direito: Polícia Administrativa e Forças de Segurança*. Porto: Editora Saraiva, 2008.

_____ – Direito de Reunião e de Manifestação no Estado de Direito: fundamento, significado e carácter pacífico. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord) - **Reuniões e Manifestações - Actuação Policial**. Centro de investigação do ISCPsi, Coimbra: Almedina, 2009, p.108.

_____ – *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: *Quid Juris* - Sociedade Editora Ld.^a, 2009. ISBN: 978-972-724-453-9.

_____ – Discrecionariedade na atuação policial. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord) - **Reuniões e manifestações- actuação policial**. Centro de investigação do ISCPsi, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 110-111.

_____ – *Juridicidade da Ação Policial*. **Revista do Ministério Público**. 2013.

_____ – “Liberdade de Reunião e de Manifestação no Estado de Direito.” **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, 2012. Ano 6. N.º 21

_____ – “Prevenção e Repressão como Função da Polícia e do Ministério Público”. **Revista do Ministério Público**, n.º 94, Lisboa, Abril/Junho, 2003, p. 49.

_____ – “Segurança Interna e Defesa Nacional: Uma Evolução para o Conceito de Segurança Nacional”. **Revista de Segurança e Defesa**. 2010.

SOUSA, Gonçalo de Vasconcelos e - *Metodologia da Investigação, Redacção e Apresentação de Trabalhos Científicos*. 2.^a edição, Porto: Livraria Civilização Editora, 2003.

SOUSA, João Paulo Miranda de - “O direito de manifestação”. In **Boletim do Ministério da Justiça**, 1998, n.º 375.

SOUSA, Luís e João Triães - *Corrupção e Ética em Democracia: o caso de Portugal*. In De Sousa, Luís e João Triães (Orgs.), 2008.

SOUSA, Marcelo Rebelo - *Direito Constitucional: Introdução à Teoria da Constituição*. Braga: Livraria Cruz, 1979.

SOUSA, Marcelo Rebelo; **MATOS**, André Salgado - *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I, 3.^a edição, Lisboa: D. Quixote, 2004, p. 105.

STILL, K. - *Crowd Dynamics*. Warwick: Tese de Doutoramento, não publicada. Warwick: University of Warwick, 2000.

STOTT, C. - *Crowd psychology & public order policing: An overview of scientific theory and evidence*. University of Liverpool, School of Psychology. Liverpool, 2009.

TAMANAH, Brian Z. - *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge University Press, 2004.

TARANTA, Ângela - *Conceito de Ordem Pública e Bons Costumes e seus Reflexos nos Contratos*. Lisboa: Verbo Jurídico, 2008.

TELES, Miguel Galvão - *Direito Constitucional Português - Sumários Desenvolvidos, policopiados*. 1969-70, págs. 108 e ss.~

TOCQUEVILLE, Alexis de - *A Democracia na América*. Livro I - Leis e Costumes. Trad. Eduardo Brandão. 2.^a edição, São Paulo: Martins Fontes, 2005. Título original: *De la Démocratie en Amérique*, 1981.

_____ - *A Democracia na América*. Livro II — Sentimentos e Opiniões. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Título original : *De la Démocratie en Amérique* - Vol. II.

TOURAINE, Alain - *que é a Democracia O?*. 2.^a edição, Petrópolis: Vozes, 1996.

TUPPMAN, B., & **TUPPMAN**, A. - *Policing in Europe*. Exeter, UK: Intellect, 1999.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - A ciência policial na sociedade «tardo-moderna» como Fundamento do Estado de Direito Democrático. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**. Vol. 2, n.º 2, JUL/DEZ 2011, pp. 47-63.

_____ - Contributos para uma Tipologia de Segurança Interna. In Valente, M., (Coord.), **I Colóquio de Segurança Interna** – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Coimbra: Almedina, 2005.

_____ – **Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano**. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2013, p. 57. Tese de Doutoramento.

_____ – *Reuniões e Manifestações – Actuação Policial*. Centro de investigação do ISCPSP. Coimbra: Almedina, 2009.

_____ – *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.^a edição, Coimbra: Almedina. 2012.

VALENTE, Pedro - *As Medidas de Policia Administrativa e a Prevenção Policial*. Trabalho de Investigação Aplicada. Lisboa: Academia Militar, 2008.

VARELA, Bartolomeu - *Manual de Introdução do Direito*. 2.^a ed. revista. Praia: Uni – CV, 2011, p. 6. [Consult. 17FEV2017]. Disponível em <https://www.trabalhosfeitos.com/topicos/manual-de-introdução-ao-direito/0>.

WALKER, D. M - *The Scottish Legal System: An Introduction to the Study of Scots Law*. (5th edn), Revised, W. Edinburgh: Green and Son Ltd.1981, ISBN: 9780414013537.

WOLFERS, Arnold - *National Security as an Ambiguous Symbol*. **Political Science Quarterly**. Vol. 67, No. 4, (December 1952), p. 481.

VATTEL, Emmerich - *O Direito das Gentes*. Brasília: UNB/IPRI, 2004.

ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado*. 3.^a Edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

II. LEGISLAÇÃO CONSULTADA

A Constituição, de 21 de agosto de 1911.

A Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril..

Ato Adicional, de 5 de julho de 1852.

Carta Constitucional, de 29 de abril de 1826.

Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 04 de Julho.

Código de Processo penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008 de 26 de Fevereiro.

Código Penal Espanhol (LO 5/2010). Disponível na internet em:

Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 59/2007, de 04 de Setembro.

Coletânea de jurisprudência IX. Tomo 2, p. 324.

Coletânea de jurisprudência. 1984, 2, p. 321.

Constituição da República Italiana.

Constituição da República Portuguesa, de 02 de Abril de 1976, alterada pela Lei constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto.

Constituição Espanhola.

Constituição Política da Monarquia Portuguesa, de 04 de abril de 1838.

Constituição, 11 de abril de 1933.

Constituição, de 23 de setembro de 1822.

Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 9 de Março de 1978. Diário da República, 1.ª Série, nº 57, 489- 493. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho - circulação relativo à Rede Nacional Rodoviária.

Decreto-Lei n.º 288-A/99, de 28 de julho – Circulação na relativamente à Ponte 25 de abril.

Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto. Diário da República, 1.ª Série, n.º 201, 964(2)-964(3). Ministério da Administração Interna e da Justiça.

Lei 5/2006, de 23 de fevereiro - Regime jurídico das armas e explosivos.

Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 20/87, de 17 de Fevereiro – alterada pela

Lei Eleitoral da Assembleia da República.

Lei Eleitoral do Presidente da república.

Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.

Lei n.º 29/78, de 12 de Junho

Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro – Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública.

Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

Lei n.º 63/2007, de 06 de Fevereiro - Lei da Orgânica da Guarda Nacional Republicana.

Lei n.º 8/91 de 01 de Abril.

Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunió..

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

III. PARECERES DO CONSELHO CONSULTIVO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Parecer n.º 124 do Conselho Consultivo da PGR. [Consult. 5 NOV2016] Disponível na internet em:

<http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/ef37afa4237bf3d680256890005ccc4c?OpenDocument>.

Parecer n.º 40/1989, de 7 de Dezembro de 1989, da Procuradoria-Geral da República.

[Consult. 12 Dez. 2016] em:

<http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/ef37afa4237bf3d680256890005ccc4c?OpenDocument>.

Parecer 83/2005, de 12 de Agosto, da Procuradoria-Geral da República. [Consult. 07 Dez. 2016] Disponível na internet em: <https://dre.tretas.org/dre/237588/parecer-83-2005-de-12-de-agosto>.

IV. OUTRAS FONTES

Normas técnicas para a actuação das Forças de Segurança no âmbito do exercício do Direito de Reunião e Manifestação, disponibilizado pelo MAI.

Recommendations for policing political manifestations in Europe, GODIAC - Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe. Estocolmo, Maio de 2013. Consultado em https://www.akademiapz.sk/sites/default/files/OVVP/GODIAC_BOOKLET_2013_2.pdf f.

Relatório do Observatório dos Direitos Humanos. (2010). Activistas do Movimento de Utentes dos Transportes da Área Metropolitana do Porto.

ROSCOE, POUND. (1914/1915). Interests Of Personality. Harvard Law Review.

The Anthology, GODIAC - Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe. Estocolmo, 2013. Consultado em file:///C:/Users/Antonio/Downloads/GODIAC%20Anthology%20(1).pdf.