

General Comandante- Geral da Guarda Nacional Republicana

C/ c: Ministro da Administração Interna

Número:64/ A/98

Processo: P-19/98

Data:19.10.1998

Área: A5

Assunto:SEGURANÇA PÚBLICA - GNR - ABUSO DE PODER - MANIFESTAÇÃO - ACÇÃO PERTURBADORA DA ORDEM E TRANQUILIDADE PÚBLICAS - DESOBEDIÊNCIA À ORDEM LEGÍTIMA.

Sequência: Acatada.

Por despacho de 16 de Setembro de 1998, determinei a abertura de um inquérito, nos termos do disposto nos artigos 21º, n.º 1, alínea b), e 24º, n.º 1, da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, que aprovou o Estatuto do provedor de justiça, às circunstâncias que rodearam a intervenção da Guarda Nacional Republicana no dia 15 de Setembro do corrente ano, em Ourique.

Estando o referido inquérito concluído, dele venho dar conhecimento a V. Exa., bem como das recomendações que entendi dever formular a respeito do assunto.

A Guarda Nacional Republicana (GNR) mobilizou um significativo dispositivo - material e humano - para a manifestação de agricultores que decorreu em Ourique, no Alentejo, no passado mês de Setembro.

No dia 15 de Setembro p.p., aquando dos incidentes que motivaram a instauração do presente inquérito, os quais ocorreram poucos minutos antes da meia noite, encontravam-se em Ourique, de acordo com o testemunho prestado à Provedoria de Justiça pelo Coronel Hernâni dos Anjos Moás, Comandante da Brigada Territorial n.º 3 da GNR e das forças para ali destacadas, entre duzentos e cinquenta e trezentos elementos da GNR, dos quais sessenta pertenciam ao Batalhão Operacional, conforme depoimento igualmente prestado neste Órgão do Estado pelo Comandante da 5ª Companhia daquele Batalhão, Capitão João Carlos Meirim Bento. Não foi possível apurar, com suficiente precisão, o número de manifestantes, dado que os testemunhos a esse respeito recolhidos pela Provedoria de Justiça são muito divergentes.

Era missão da GNR garantir a tranquilidade e ordem públicas e, muito especialmente, manter a liberdade de circulação no Itinerário Principal n.º 1 (IP 1), que liga Lisboa ao Algarve.

Até cerca das 24 horas do dia 15 não se registaram incidentes dignos de registo entre os manifestantes e as forças policiais. É então que um conjunto de cinco ou seis tractores que se encontravam no local destinado à manifestação avançou em direcção ao IP 1. Registe-se, a este propósito, que durante todo o dia não foi permitida a passagem de tractores para o referido Itinerário, só tendo sido admitida a passagem de veículos ligeiros e de pequenas carrinhas.

Face ao avanço dos tractores, o Comandante da Companhia reforçou o dispositivo que se encontrava a impedir o acesso ao IP1 e, mediante o uso de megafone, ordenou que os tractores sustivessem a sua marcha e recuassem. Ainda assim, três dos tractores continuaram a avançar, pelo que foram repetidos os avisos anteriormente feitos e dispostas três viaturas da GNR na retaguarda do dispositivo policial por forma a vedar completamente o acesso ao IP1.

Porém, não só os tractores não sustiveram a marcha, como o seu avanço foi acompanhado do arremesso de pedras e garrafas em direcção à força policial. Este facto, que foi sempre negado pela totalidade dos manifestantes ouvidos pela Provedoria de Justiça, foi particularmente realçado pelo Senhor Capitão Bento e pelo Senhor Capitão Jorge Manuel Gaspar Esteves, Comandante do Destacamento Territorial de Fronteira e das forças que se encontravam em Ourique, aquando dos incidentes, dada a ausência momentânea do Coronel Moás. Foi ainda testemunhado por um jornalista de uma estação de rádio que presenciou os acontecimentos e que disponibilizou à Provedoria de Justiça uma gravação audio, na qual é perfeitamente perceptível a referência ao arremesso de pedras durante o avanço dos tractores. De igual modo, são perceptíveis naquela

gravação os gritos de incitamento dos manifestantes que acompanharam o avanço dos tractores.

É, pois, inquestionável, que a marcha dos tractores, acompanhada de um número indefinido de populares, na direcção do IP 1 e da força da GNR que ali se encontrava, constituiu uma acção perturbadora da ordem e tranquilidade públicas.

Perante tais factos, e de acordo com o testemunho do Senhor Comandante da Companhia Operacional, foi por ele feito uso da sirene do megafone e lido o seguinte aviso, que se encontra colado ao megafone: "cidadãos ordeiros dispersem, vai ser feito o uso da força, a desobediência constitui crime, artigo 304º do Código Penal, têm um minuto para dispersar."

Afirmam os ocupantes dos tractores ouvidos pela Provedoria de Justiça que na altura não se aperceberam de quaisquer avisos no sentido de sustarem a sua marcha, dado o barulho provocado pelos motores dos tractores. Embora tal facto seja admitido pelos demais depoentes, incluindo os comandantes da GNR ouvidos nesta Provedoria, a verdade é que estes últimos não admitem a hipótese de, ainda assim, os condutores não se terem apercebido da ordem para parar. É que, dada a disposição e actuação dos elementos da Companhia Operacional da GNR, era por demais evidente que jamais seria permitido aos manifestantes o avanço na direcção do IP1.

Nas imagens facultadas pelas estações de televisão a esta Provedoria é perfeitamente visível o uso do megafone por parte do Senhor Capitão Bento, embora não sejam perceptíveis as suas palavras.

Ora, a verdade é que não há quaisquer elementos objectivos que levem a Provedoria de Justiça a duvidar da existência do aviso acima transcrito. De facto, nunca a existência dos vários avisos foi negada, inclusivamente por parte dos manifestantes que prestaram depoimento no âmbito deste inquérito, os quais se limitaram a dizer que não os ouviram. Bem pelo contrário, para além de ter sido um aspecto insistentemente referido pelos oficiais da GNR que prestaram depoimento, foi confirmado nesta Provedoria por um jornalista que presenciou os acontecimentos.

Deve, assim, considerar-se que o avanço da primeira linha da Companhia Operacional da GNR, constituída por cerca de trinta homens, foi precedido de vários avisos dirigidos aos manifestantes e que terá sido adoptado como medida de recurso face à situação por estes criada.

De acordo com o depoimento do Senhor Capitão ..., este terá mesmo temido pela integridade física dos homens que comandava, dada a grande proximidade de um dos tractores, adiantado em relação aos restantes, e o ambiente de euforia generalizada que reinava entre os manifestantes. Referiu, aliás, que embora não tendo ficado ferido, foi pisado pela roda de um tractor, logo após ter ordenado o avanço da Companhia e que, em seu entender, este não constituiu uma carga, tendo em conta que o objectivo era somente o de isolar os tractores e respectivos acompanhantes por forma a proceder à sua detenção e posterior reposição da ordem pública, como efectivamente veio a suceder.

Na sequência da acção policial descrita vieram a ser detidos cinco indivíduos: os três condutores dos tractores e outros dois que os acompanhavam. De entre os detidos - todos ouvidos pela Provedoria de Justiça no âmbito do presente inquérito - apenas dois referem ter sido agredidos aquando da detenção.

Os elementos da GNR ouvidos pela Provedoria de Justiça não se aperceberam, na altura dos acontecimentos, de quaisquer agressões e, a esse respeito, o Senhor Capitão ... afirmou, peremptoriamente, que os militares só usam o bastão mediante ordem sua nesse sentido e que, ainda assim, teve o cuidado de reafirmar na altura, através do megafone, que ninguém estava autorizado a dar bastonadas. Por forma a comprovar esta afirmação, exibiu imagens filmadas durante o incidente por um elemento da GNR - para efeitos de instrução e contraprova, segundo explicou -, nas quais é efectivamente perceptível tal ordem: "não há bastonadas".

Nenhum dos detidos se apercebeu da existência de feridos, quer entre os manifestantes, quer entre a força policial. Todos, à excepção de um, foram algemados, depois de já estarem imobilizados, e assim permaneceram durante cerca de três horas no interior de viaturas da GNR até serem conduzidos ao Posto de Ourique. Pelo facto de se encontrarem algemados, não lhes foi possível beber água nem urinar. De igual

modo, não puderam fazer uso dos telemóveis que possuíam, não lhes tendo sido sequer permitido receber chamadas. Estes factos foram enfatizados pela maioria dos detidos, constituindo, para além das agressões, as únicas razões de queixa relativamente à actuação da GNR.

Resulta da generalidade dos depoimentos prestados, quer pelos detidos, quer pelos oficiais da GNR, e das próprias imagens recolhidas pelas estações de televisão que a maioria dos detidos não resistiu à detenção.

II- A actividade policial está devidamente enquadrada pela Constituição e pela Lei.

Dispõe o artigo 272º, n.º 1, da Constituição da República que a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, especificando o n.º 2 do mesmo preceito que as medidas de polícia estão previstas na lei e não podem ser utilizadas para além do estritamente necessário. O que significa, como expressamente refere o n.º 3, que todas as medidas adoptadas pela polícia em matéria de prevenção da criminalidade devem respeitar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Por seu turno, o Decreto- Lei n.º 231/93, de 26 de Junho, que aprovou a Lei Orgânica da GNR, dispõe no seu artigo 2º que "a Guarda tem por missão geral garantir, no âmbito da sua responsabilidade, a manutenção da ordem pública, assegurando o exercício dos direitos, liberdades e garantias". Neste sentido, prescreve o artigo 30º, n.º 1, do Decreto- Lei citado, que "nos termos e limites da lei, os militares da Guarda podem fazer uso dos meios coercivos de que dispõem nas circunstâncias seguintes:

a) Para repelir uma agressão iminente ou em execução, em defesa própria ou de terceiros:

b) Para vencer a resistência violenta à execução de um serviço no exercício das suas funções e manter o princípio da autoridade, depois de ter feito aos resistentes intimação de obediência e após esgotados outros meios para o conseguir.

Prevê ainda o n.º 2 deste último preceito que "a resistência e desobediência aos militares da Guarda, de qualquer graduação, no exercício das suas funções sujeita o infractor às penas previstas na lei para os que resistem e desobedecem aos mandatos legítimos da autoridade".

Conforme já tive oportunidade de referir noutra ocasião(1) , "parece poder retirar- se dos preceitos constitucionais e legais citados um conjunto de asserções que poderão resumir- se da seguinte forma:

A lei - entendida em sentido amplo e englobando o texto constitucional - é o fundamento, o limite e o critério da actuação da polícia.

A polícia deve, no quadro da sua missão, respeitar os direitos dos cidadãos individualmente considerados.

As medidas de polícia devem obedecer aos requisitos da necessidade, da proporcionalidade e da subsidiariedade. Reafirma- se aqui o princípio constitucional fundamental em matéria de actos públicos potencialmente lesivos de direitos fundamentais e que consiste em que eles só devem ir até onde seja imprescindível para se assegurar o interesse público em causa, sacrificando no mínimo os direitos dos cidadãos.

Daqui se infere a exigência da adequação entre os meios a empregar e o fim tido em vista e a proibição de utilização de medidas gravosas quando medidas mais brandas se revelem suficientes.

Daqui se retira, igualmente, a permissão do uso da força como meio preventivo ou defensivo e sua consequente proibição quando tal uso assumir um carácter punitivo.

Com efeito, à polícia caberá, essencialmente, a garantia da ordem e da segurança públicas através de medidas de natureza preventiva, reservando a Constituição e a lei a outras entidades as missões que revistam um carácter sancionatório.

A polícia deve actuar sobre os perturbadores da ordem e não sobre aqueles que legitimamente se situem no exercício dos seus direitos. Relativamente a estes, a actuação da polícia que se concretize através da utilização de meios coercivos não encontra justificação fáctica ou legal.

A polícia deve adaptar a utilização dos meios que a lei lhe confere às situações concretas que se lhe deparem no quadro da sua actuação. No respeito dos critérios da necessidade, da proporcionalidade, e da subsidiariedade atrás referidos, é obrigação da polícia proceder, em cada momento, à escolha das formas de intervenção mais adequadas à danosidade dos comportamentos objecto da sua reacção".

Desta forma, não pode a lei, como é evidente, deixar de conter os necessários mecanismos em matéria de prevenção e repressão dos comportamentos que, por qualquer forma, desrespeitem as regras e princípios enunciados. Assim se compreende o disposto no artigo 77º do Decreto- Lei n.º 142/77, de 9 de Abril (Regulamento de Disciplina Militar), segundo o qual "o processo disciplinar é obrigatório e imediatamente instaurado, por decisão dos chefes, quando estes tenham conhecimento de factos que possam implicar a responsabilidade disciplinar dos seus subordinados ".

Por outro lado, prevê a lei a possibilidade de o infractor ser suspenso das suas funções, total ou parcialmente, enquanto aguarda o decurso do processo, nos casos em que esteja em causa uma infracção grave (artigo 71º do Decreto- Lei n.º 265/93, de 31 de Julho, que aprovou o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana).

III

Os acontecimentos ocorridos em Ourique, no dia 15 de Setembro de 1998, verificaram- se no decurso de uma manifestação de agricultores, legalmente admissível, tendo em conta que o direito de manifestação goza de tutela constitucional.

Constata- se, porém, que em determinado momento, a conduta de alguns dos manifestantes consubstanciou, sem margem para dúvidas, um comportamento contrário à lei e susceptível de enquadramento penal.

Com efeito, não querendo tecer especiais comentários sobre o possível enquadramento penal da conduta em causa, tendo em conta que a mesma deverá ser apreciada pelo tribunal, a verdade é que constitui crime à luz do disposto nos artigos 304º e 348º do Código Penal desobedecer a uma ordem legítima da autoridade. De igual modo, é crime previsto e punido no artigo 290º do Código Penal atentar contra a segurança rodoviária, criando dessa forma perigo para a vida ou a integridade física de outrem.

Tratando- se, todos eles, de crimes puníveis com pena de prisão, estavam inegavelmente preenchidos os pressupostos para a detenção em flagrante delito, prevista no artigo 255º, n.º 1, do Código de Processo Penal.

De facto, conforme já tive oportunidade de referir a propósito de idênticas situações, "a verificação de ocorrências susceptíveis de censura penal e perturbadoras da ordem e tranquilidade públicas justifica plenamente a intervenção da polícia com o objectivo de repor a legalidade" (2).

Uma vez esgotadas as possibilidades de resolução pacífica do conflito, encontrava- se o Exmo. Senhor Comandante da Companhia Operacional da GNR autorizado a delinear e colocar em prática as formas de acção adequadas a garantir o restabelecimento da ordem e o cabal cumprimento da lei.

Porém, não sendo ilegítimo o uso da força nas circunstâncias que se acabam de descrever, o mesmo já não é permitido quando reveste o carácter de punição.

Das imagens difundidas pelas estações de televisão resulta, sem margem para dúvidas, que em dois momentos concretos um militar da GNR excedeu os poderes que lhe são conferidos pela lei e, em clara acção de desforço, desrespeitando a ordem de um superior, agrediu ao pontapé e à bastonada dois dos manifestantes.

Mais concretamente, refiro- me ao momento em que um dos ocupantes dos tractores é agredido na cabeça com um bastão e, quando já imobilizado no solo, é novamente agredido à bastonada nas pernas. O segundo momento, também perfeitamente visível nas imagens recolhidas pela TVI, consiste na agressão ao pontapé, de um outro manifestante, que se encontrava igualmente rodeado e imobilizado por vários elementos da Companhia Operacional da GNR. Em ambos os casos estamos na presença de uma actuação ilegítima,

desnecessária e eticamente reprovável, merecedora da mais veemente censura.

A interpretação que faço destes acontecimentos foi, aliás, prontamente corroborada por todos os oficiais da GNR que tive oportunidade de ouvir e confrontar com as referidas imagens: Coronel Hernâni Moás, Capitão Jorge Manuel Esteves e Capitão João Carlos Bento. É meu dever, aliás, destacar o depoimento deste último, que não só admitiu o excesso do militar, que prontamente identificou como sendo o Cabo n.º....., como inclusivamente referiu que o censurou verbalmente, logo que teve conhecimento da sua actuação, ainda na noite do dia 15 de Setembro pp. e que comunicou ao Comandante de Batalhão que o cabo não mais participaria com ele em qualquer actuação relacionada com a manutenção da ordem pública. Trata-se, como é bom de ver, de atitude que prestigia a GNR e que, pela sua rectidão e frontalidade, não quero deixar de louvar.

A este respeito, informou ainda o Senhor Capitão... que não foi instaurado qualquer procedimento disciplinar pela GNR, considerando a existência de processos em curso na Provedoria de Justiça e na Inspeção- Geral da Administração Interna.

Tendo em conta os elementos que me foi possível reunir no decurso deste inquérito, com destaque para os próprios depoimentos dos manifestantes que vieram a ser detidos pela GNR - relembro que só dois deles afirmaram ter sido agredidos - julgo ser possível concluir, com suficiente certeza, que para além das agressões perpetradas pelo militar já identificado não terão ocorrido quaisquer outras.

Nos termos do disposto no artigo 10º, n.º 1, do Decreto- Lei n.º 142/77, de 9 de Abril (Regulamento de Disciplina Militar) "todo o militar pode elogiar ou advertir os seus subordinados ou inferiores hierárquicos por qualquer acto por estes praticado que não deva ser recompensado ou punido nos termos deste Regulamento".

Trata-se de dispensar, nos casos menos relevantes ou gravosos, consoante se trate de acção merecedora de louvor ou de censura, os formalismos próprios dos respectivos procedimentos, permitindo a lei que o caso seja encerrado com o simples elogio ou advertência verbal.

No que diz respeito à conduta do Cabo ..., tal não se revela possível, dada a gravidade da mesma, conforme estou certo que qualquer juízo isento admitirá, e como inequivocamente decorre da leitura conjugada dos artigos 10º e 77º do Decreto- Lei n.º 142/77, de 9 de Abril.

A utilização de algemas é uma medida que pode, em determinados casos, constituir uma humilhação desnecessária para os detidos - inocentes até prova em contrário -, pelo que deve ser utilizada com ponderação, à luz dos princípios atrás referidos, e apenas nos casos em que tal se revele indispensável à efectivação ou manutenção da detenção.

Em Conclusão:

1. Na actuação da GNR verificou-se em dois momentos concretos, claramente identificados nas imagens difundidas pelas estações de televisão, que um elemento da GNR, posteriormente identificado no âmbito do presente inquérito, excedeu os deveres de contenção que a lei lhe impõe e, nitidamente em atitude de desforço, agrediu dois dos detidos à bastonada e ao pontapé.
2. Tal acção não suscitou, até à presente data, a instauração de qualquer procedimento disciplinar.
3. Era dispensável o recurso às algemas, pelo menos relativamente a alguns dos detidos, dado não terem oferecido resistência à detenção e, sobretudo, é muito duvidosa a sua necessidade durante as cerca de três horas que permaneceram nas viaturas da GNR até serem conduzidos ao Posto de Ourique.

Deste modo, em face do exposto e ao abrigo dos poderes que me são conferidos pela Constituição e pela Lei, RECOMENDO

a V. Exa. o seguinte:

A) Que determine a instauração de um processo disciplinar ao Cabo n.º ..., e que, simultaneamente, seja o mesmo suspenso da totalidade das suas funções até conclusão do processo, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 71º do Decreto- Lei n.º 265/93, de 31 de Julho.

B) Que sejam difundidas instruções no seio da GNR no sentido de a utilização das algemas ser entendida como uma medida de último recurso que, como tal, só deve ser posta em prática nos casos em que tal se

como uma medida de último recurso que, como tal, só deve ser posta em prática nos casos em que tal se revele imprescindível à detenção dos suspeitos.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel

(1) Recomendação nº 38/ A/96 dirigida em 5.03.96 a Sua Excelência o Ministro da Administração Interna.
(2) Recomendação cit.