



**UNIVERSIDADE  
EDUARDO MONDLANE**



**FACULDADE DE DIREITO**

**Trabalho de fim do curso**

Tema:

**"O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE: O DIFÍCIL EQUILÍBRIO ENTRE A  
DEFESA DA ORDEM PÚBLICA E O DIREITO À MANIFESTAÇÃO"**

**Licenciando:**

**Mateus Selajo**

**Supervisor:**

**Mestre Alberto Nkutumula**

Maputo, Julho, 2024



**UNIVERSIDADE  
EDUARDO MONDLANE**



**Faculdade de Direito**

**Trabalho de Fim do Curso**

Tema:

**"O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE: O DIFÍCIL EQUILÍBRIO ENTRE A  
DEFESA DA ORDEM PÚBLICA E O DIREITO À MANIFESTAÇÃO"**

**Licenciando:**

**Mateus Selajo**

**Supervisor:**

**Mestre Alberto Nkutumula**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, como requisito básico para a conclusão do Curso de Direito.

Maputo, Julho de 2024

**ÍNDICE**

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE ..... i

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| DEDICATÓRIA .....                                                                                                 | ii  |
| AGRADECIMENTOS .....                                                                                              | iii |
| EPÍGRAFE .....                                                                                                    | iv  |
| LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....                                                                               | v   |
| RESUMO.....                                                                                                       | vi  |
| ABSTRACT.....                                                                                                     | vii |
| INTRODUÇÃO .....                                                                                                  | 1   |
| 1. Objecto .....                                                                                                  | 1   |
| 1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO.....                                                                                        | 3   |
| 1.2. JUSTIFICATIVA.....                                                                                           | 4   |
| 1.3. PROBLEMATIZAÇÃO.....                                                                                         | 7   |
| 1.4. OBJECTIVOS .....                                                                                             | 8   |
| 2. TÉCNICAS DE PESQUISA .....                                                                                     | 8   |
| 3. ESTRUTURA DO TRABALHO.....                                                                                     | 9   |
| CAPÍTULO I -O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE : O DIFÍCIL EQUILÍBRIO ENTRE A DEFESA                                |     |
| 4. Revisão da Literatura .....                                                                                    | 10  |
| 5. Evolução Histórica do Princípio da Proporcionalidade: O Código Penal de 1886.....                              | 12  |
| 6. No Código Penal de 2014.....                                                                                   | 13  |
| 7. No Código Penal de 2019.....                                                                                   | 14  |
| 8. O Princípio da Proporcionalidade e a Proibição do Excesso .....                                                | 15  |
| 9. Juízos de Proporcionalidade na Lei do Procedimento Administrativo Contencioso (LPAC).....                      | 17  |
| CAPÍTULO II - O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - ENTRE A DEFESA DA ORDEM PÚBLICA E O DIREITO À MANIFESTAÇÃO ..... | 21  |
| 10. O Direito à Manifestação como um Direito Fundamental Constitucional.....                                      | 21  |
| 11. O Direito à Manifestação nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) ...                        | 24  |
| 12. Do Regime Jurídico de Reunião e Manifestação em Moçambique .....                                              | 27  |
| 13. Limitações aos Direitos Fundamentais .....                                                                    | 29  |

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| 14. A Legitimidade da PRM na Defesa da Ordem Pública..... | 32 |
| 15. Formas de Actuação e Medidas .....                    | 36 |
| CONCLUSÃO .....                                           | 40 |
| SUGESTÕES.....                                            | 41 |
| OBRAS DE REFERÊNCIA .....                                 | 42 |

## **DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE**

Eu, **MATEUS SELAJO**, Licenciando, tenho a plena consciência que o plágio é uma fraude, daí que é proibido, pelo que além de poder dar lugar à reprovação, é susceptível de sancionamento nos termos da lei penal. Em atenção a isso, declaro por minha honra que a presente monografia não é plágio de nenhum outro estudo, que nunca foi apresentado como trabalho de fim do curso para a obtenção de algum grau académico, mas sim, é produto da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes de que tive acesso para a elaboração do presente trabalho.

**O Autor**

---

**Mateus Selajo**

Maputo, Julho de 2024

## **DEDICATÓRIA**

À ESTE MARAVILHOSO Trabalho de Fim do Curso (TFC), dedico à minha mãe a título póstuma, para que a sua alma possa encontrar a luz que tanto almejou, dedico também a minha esposa Graça Wamba Selajo e aos meus queridos filhos. Amo-vos!

## AGRADECIMENTOS

Aos meus amigos que, de forma directa e indirectamente participaram no meu percurso acadêmico, tendo impulsionado a minha força de vontade para que pudesse chegar ate ao fim do curso. O meu agradecimento se estende, de forma especial, ao meu supervisor, Mestre Alberto Nkutumula, a quem expresso minha profunda gratidão. Suas orientações e sabedoria foram determinantes para a realização desta Grande Obra.

À todos os colegas da FADUEM pelo apoio e colaboração, que de facto foram inestimáveis ao longo do processo de formação.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à FADUEM, especialmente à todos docentes que compartilharam as suas experiências, moldando a minha visão rumo ao despertar da consciência.

**EPIGRAFE**

*Suprimir a liberdade de expressão  
é um erro duplo,  
Viola os direitos do ouvinte,  
bem como os do falante.*

(Frederick Douglass)

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|                        |                                                         |
|------------------------|---------------------------------------------------------|
| <b>AL</b>              | Alínea                                                  |
| <b>Apud</b>            | Citado por                                              |
| <b>AR</b>              | Assembleia da República                                 |
| <b>Art.º</b>           | Artigo                                                  |
| <b>BR</b>              | Boletim da República                                    |
| <b>Cfr.</b>            | Confira                                                 |
| <b>C.Civ.</b>          | Código Civil                                            |
| <b>C.P.</b>            | Código Penal                                            |
| <b>C.P.P.</b>          | Código de Processo Penal                                |
| <b>CRM</b>             | Constituição da República de Moçambique                 |
| <b>CSMJ</b>            | Conselho Superior da Magistratura Judicial              |
| <b>CSMMP</b>           | Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público |
| <b>DL</b>              | Decreto- Lei                                            |
| <b>Ed.<sup>a</sup></b> | Edição                                                  |
| <b>Ibidem</b>          | Idem                                                    |
| <b>LOMP</b>            | Lei Orgânica do Ministério Público                      |
| <b>MP</b>              | Ministério Público                                      |
| <b>Op. cit.</b>        | Obra citada                                             |
| <b>P.</b>              | Página                                                  |
| <b>PRM</b>             | Polícia da República de Moçambique                      |
| <b>SERNIC</b>          | Serviço Nacional de Investigação Criminal               |
| <b>Ss</b>              | Seguintes                                               |
| <b>TS</b>              | Tribunal Supremo                                        |
| <b>Vide</b>            | Veja                                                    |

## RESUMO

O princípio da proporcionalidade no âmbito do Direito Penal tem causado um debate jurídico, acadêmico e social intenso entre os juristas de todo o mundo. Este princípio apela à consideração de direitos fundamentais e outros valores conflitantes entre si que entretanto, há necessidade de se identificar concórdia, identificando quais direitos prevalecem num determinado contexto. Ao abrigo do Artigo 80 da CRM, o cidadão tem o direito de não acatar ordens ilegais ou que ofendam os seus direitos, liberdades e garantias. Neste sentido, a resistência pode ser passiva, defensiva ou agressiva, sendo que uma das formas de resistência configura-se na manifestação. Normalmente, a manifestação inicia com um organizador, que apresenta o manifesto e que convida terceiros a juntarem-se pela liberdade de adesão, que um a um vão se aglomerando, com o objectivo de expressar uma ideia. No seu verdadeiro sentido, o Direito de manifestação revela-se na possibilidade de os cidadãos se unirem em prol de um objectivo comum, ou seja, a defesa dos seus interesses comumente em espaços públicos, podendo apresentar dísticos, emblemas e outras características que de certa forma transmitam uma mensagem para o destinatário que normalmente tem o poder/dever de alterar a situação que originou o protesto. Convém compreender que a liberdade de manifestação não se confunde com actos de vandalismo que normalmente se tem verificado, por exemplo, bloqueio de vias públicas, a pilhagem, agressão, arremessos de objectos potencialmente ofensivos a terceiros. Assim, o princípio da proporcionalidade surge para orientar a actuação do Estado e evitar excessos injustificados. Com efeito, a intervenção da PRM não pode ser arbitrária nem abusiva, sob risco de limitar o exercício dos direitos fundamentais sem amparo legal e sujeitando-se a aplicação de penas adequadas no caso de se infringir a lei. Nada obsta que se possa disciplinar e orientar o exercício da liberdade de manifestação de forma que seja legal o seu exercício para que não seja ameaça para o Estado e permitir que a PRM acompanhe ou monitore as manifestações sem se imiscuir na causa dos participantes. Por outro lado, o teor da manifestação não pode (salvo por razões ponderáveis) a autoridade administrativa atribuir juízos de valor contrários ao espírito das manifestações – isso seria censura, proibida na CRM.

**Palavras-chave:** Princípio da proporcionalidade; colisão de direitos; manifestação; e proibição de excessos.

## ABSTRACT

The principle of proportionality in the scope of Criminal Law has caused an intense legal, academic and social debate among jurists around the world. This principle calls for the consideration of fundamental rights and other conflicting values, however, there is a need to identify agreement, identifying which rights prevail in a given context. Under Article 80 of the CRM, citizens have the right not to comply with illegal orders or orders that offend their rights, freedoms and guarantees. In this sense, resistance can be passive, defensive or aggressive, with one of the forms of resistance taking the form of demonstration.

Normally, the demonstration begins with an organizer, who presents the manifesto and invites third parties to join for freedom of membership, who gather one by one, with the aim of expressing an idea. In its true sense, the Right to demonstrate reveals itself in the possibility of citizens uniting in favor of a common objective, that is, the defense of their interests commonly in public spaces, being able to present signs, emblems and other characteristics that in a certain way convey a message to the recipient who normally has the power/duty to change the situation that gave rise to the protest. It is important to understand that freedom of demonstration should not be confused with acts of vandalism that have normally occurred, for example, blocking public roads, looting, aggression, throwing potentially offensive objects at third parties.

Thus, the principle of proportionality arises to guide the State's actions and avoid unjustified excesses. In effect, the PRM's intervention cannot be arbitrary or abusive, at the risk of limiting the exercise of fundamental rights without legal support and subjecting it to the application of appropriate penalties in cases where the law is infringed. Nothing prevents the exercise of freedom of demonstration from being disciplined and guided in such a way that its exercise is legal so that it does not pose a threat to the State and allows the PRM to follow or monitor the demonstrations without interfering in the cause of the participants. On the other hand, the content of the demonstration cannot (except for considerable reasons) the administrative authority attribute value judgments contrary to the spirit of the demonstrations – this would be censorship, prohibited in the CRM.

**Keywords:** Principle of proportionality; collision of rights; manifestation; and prohibition of excesses.

## INTRODUÇÃO

### 1. Objecto

De acordo com LÚCIA DA LUZ RIBEIRO, citando o Acórdão n.º04/CC/2013, de 17 de Setembro<sup>1</sup>, “o Estado de Direito consagrado no artigo 3 da Constituição da República, rege-se pelo princípio da proibição do excesso cujo escopo é limitar a actuação dos poderes públicos, no sentido de que a mesma, sobretudo quando se traduza em intervenções passíveis de condicionar o exercício de direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, deve justificar-se pela necessidade e pautar-se pela adequação dos meios empregues aos fins visados.”

Uma vez que as reacções criminais – penas e medidas de segurança – se traduzem em restrições ou sacrifícios importantes dos direitos fundamentais do cidadão, cujo respeito constitui uma finalidade essencial do Estado, é indispensável que tais restrições ou sacrifícios se limitem ao necessário para assegurar a prossecução dos respectivos fins. Nisto consiste o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da máxima restrição das penas e das medidas de segurança.<sup>2</sup> O princípio da proporcionalidade encontra-se acautelado também nos termos do Artigo 59 do Código Penal<sup>3</sup> (CP), segundo o qual "1.Sem prejuízo da sua natureza repressiva, a aplicação das penas e medidas de segurança tem em vista a protecção de bens jurídicos, a reparação dos danos causados, a ressocialização do agente e a prevenção da reincidência. 2. A pena não pode ultrapassar em caso algum a medida da culpa. 3. A medida de segurança só pode ser aplicada se for proporcional à gravidade do facto e à perigosidade do agente."

A Constituição da República de Moçambique (CRM) estabelece no seu artigo 3 que "A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem."

---

<sup>1</sup>Conselho Constitucional – O Guardião (2021). Princípios Estruturais da Constituição da Republica de Moçambique, Maputo.,p, 310. O referido Acórdão encontra-se disponível em <http://www.cconstitucional.org.mz.>, consultado no dia 2 de Agosto de 2021.

<sup>2</sup>LATAS, António João; DUARTE, Jorge Dias e PATTO, Pedro Vaz (2007)*DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL*. Instituto Nacional de Administração Palácio dos Marquês de Pombal. Lisboa, p. 31.

<sup>3</sup>CFR. O Artigo 59 do Código Penal.

O regime legal do exercício do direito de manifestação em Moçambique encontra-se previsto no Artigo 51 da CRM segundo o qual "Todos os cidadãos tem direito a liberdade de reunião e manifestação nos termos da lei."

Nos termos do Artigo 3 (liberdade de reunião e manifestação) da Lei n.º 9/91 de 18 de Julho: "1. Todos os cidadãos podem, pacífica e livremente, exercer o seu direito de reunião e de manifestação sem dependência de qualquer autorização nos termos da lei. 2. Ninguém pode ser coagido a tomar parte em qualquer reunião ou manifestação." Por conseguinte, a definição de manifestação é apresentada nos termos dos n.ºs 3 e 4 do Artigo 2 desta lei, na medida em que "3. A manifestação tem por finalidade a expressão pública de uma vontade sobre assuntos políticos e sociais, de interesse público ou outros. 4. A manifestação poderá abranger o comício, o desfile e o cortejo devidamente organizados."

O direito a 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 a excepção.<sup>4</sup>

Todos os intérpretes de normas de direitos fundamentais compreendem que, para cada direito fundamental, existe um, ou vários, interesse(s) público(s) conflituante(s).<sup>5</sup>

No cenário jurídico moçambicano, o Princípio da Proporcionalidade emerge como um elemento central na análise das tensões inerentes à busca pelo equilíbrio entre a defesa da ordem pública e o direito à manifestação. Este princípio, fundado na ideia de que as medidas estatais devem ser proporcionais aos objectivos pretendidos, destaca-se como um baluarte fundamental na concretização da justiça e na preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Diante de uma complexa interseção entre a defesa da ordem pública e a garantia do direito à manifestação, o País se vê diante de um delicado equilíbrio, no qual a protecção dos valores sociais e individuais deve coexistir harmoniosamente.

Neste contexto, a presente pesquisa propõe uma análise aprofundada dos diversos aspectos relacionados ao Princípio da Proporcionalidade no sistema jurídico moçambicano. Sob

---

<sup>4</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira; BOTELHO, Catarina Santos (2021). *O Princípio da Proporcionalidade*. Instituto Jurídico. Coimbra, p. 15.

<sup>5</sup>Ibidem, p.16.

a óptica da tutela da ordem pública, a investigação examinará as medidas estatais adoptadas para a preservação da paz social e a contenção de actividades que ameacem a estabilidade do Estado. Por outro lado, no escopo da defesa do direito à manifestação, o estudo se debruçará sobre os limites impostos ao poder punitivo do Estado visando garantir a plena efectividade dos direitos fundamentais, especialmente no contexto da liberdade de expressão e reunião.

O possível embate entre a necessidade de manutenção da ordem pública e a protecção dos direitos individuais ganha contornos específicos em Moçambique, onde a história política e social influenciam directamente na interpretação e aplicação do Princípio da Proporcionalidade. A compreensão das particularidades moçambicanas é essencial para uma abordagem contextualizada, que permita identificar soluções jurídicas adequadas à realidade do país.

## 1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A densidade do princípio da proporcionalidade demanda inelutavelmente uma concretização do seu conteúdo. É neste sentido que se pode aludir às respectivas dimensões normativas, i. e., precipitações das diversas exigências axiológicas subjacentes à proibição do excesso, tomada como subprincípio do princípio do Estado de direito, as quais podem surgir analiticamente divididas ou decompostas com o objectivo de orientar o intérprete.<sup>6</sup>

Assim, e por um lado, existem medidas que se revelam totalmente incompatíveis com a identidade axiológica do Estado de direito e, como tal, não podem ser sujeitas aos “testes” do princípio da proporcionalidade, independentemente da legitimidade ou da bondade dos fins que com aquelas se pretenderia prosseguir.<sup>7</sup>

O Princípio da Proporcionalidade, enquanto elemento essencial no sistema jurídico, apresenta-se como uma ferramenta crucial na análise e solução de conflitos inerentes ao Direito Penal moçambicano, cuja aplicação revela nuances complexas, destacando-se como fio condutor na tessitura do equilíbrio entre a defesa da ordem pública e o respeito ao direito à manifestação.

Moçambique, historicamente marcado por transformações políticas e sociais, enfrenta desafios particulares na consolidação de um sistema jurídico que, além de reflectir a diversidade

---

<sup>6</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira; BOTELHO, Catarina Santos (2021) *O Princípio da Proporcionalidade*, *op.cit.*, p. 35.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 48.

cultural, seja capaz de assegurar a efectiva protecção dos direitos fundamentais. No âmbito do Direito Penal, a abordagem da proporcionalidade ganha contornos específicos, pois visa harmonizar a necessidade de preservação da ordem pública com o respeito aos princípios democráticos consagrados na Constituição da República de Moçambique.

Neste contexto, o Princípio da Proporcionalidade actua como uma bússola orientadora, direcionando as acções do Estado para que sejam adequadas, necessárias e proporcionais aos fins almejados. No entanto, a aplicação deste princípio em Moçambique encontra-se permeada por desafios intrínsecos à conjuntura política e social. A pluralidade étnica e cultural moçambicana exige uma análise sensível e contextualizada, considerando as diferentes perspectivas e valores presentes na sociedade.

A preservação da ordem pública, embora crucial para a estabilidade do Estado, deve estar em equilíbrio com a garantia dos direitos individuais, em especial o direito à manifestação. Moçambique, como muitos países, se vê confrontado com a complexidade de lidar com eventos que desafiam a ordem pública estabelecida, enquanto busca proteger a diversidade de vozes e opiniões que constituem a riqueza do tecido social.

## 1.2. JUSTIFICATIVA

As dificuldades inerentes ao princípio da proporcionalidade relacionam-se com a tipologia e a intensidade dos juízos que este pressupõe, sobretudo enquanto desempenha uma função de controlo (e se assume como parâmetro da validade dos actos jurídico-públicos).<sup>8</sup>

Para Jorge Miranda, a 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: qualificadas pela consciência e pela vontade comuns à todos os participantes de exprimirem ou explicitarem uma mensagem contra ou dirigida a terceiros, normalmente a opinião pública, qualificada ainda por ser sempre em local público.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira; BOTELHO, Catarina Santos (2021), *Op.cit.*, p. 60.

<sup>9</sup>MIRANDA, Jorge (1996) *Direito de Reunião*, in Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. VII, Lisboa, p.293.

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

- "a liberdade de reunião e de manifestação, ou seja, direito de reunir-se com outrem (ou de manifestar-se), sem impedimento é, 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 protecção do Estado contra ataques ou ofensas de terceiros (ataques de contra manifestantes);
- Direito a 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."<sup>10</sup>

A ordem pública refere-se à preservação da tranquilidade, segurança e bem-estar da sociedade como um todo. Neste aspecto, temos a considerar o seguinte:

- Estabilidade Social: a ordem pública é crucial para garantir a estabilidade e a coesão social, permitindo que as pessoas vivam num ambiente seguro e previsível.
- Protecção de Direitos Individuais: a manutenção da ordem pública muitas vezes impede violações de direitos individuais, protegendo as pessoas contra crimes e agressões.

### **Pontos críticos:**

- I. Potencial Abuso de Poder: em alguns casos, as medidas para manter a ordem podem ser usadas como pretexto para abusos de poder por parte das autoridades, violando os direitos civis.
- II. Restrição à Liberdade: as restrições excessivas em nome da ordem pública podem limitar indevidamente as liberdades individuais, levantando questões sobre um equilíbrio adequado entre segurança e a liberdade.

---

<sup>10</sup> CANOTILHO, Gomes e MORREIRA, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I*, Coimbra.

O direito à manifestação é uma materialização da liberdade de expressão, permitindo que as pessoas possam expressar as suas opiniões publicamente. Neste aspecto, temos a considerar o seguinte:

- Exercício legítimo da Democracia: a liberdade de manifestação é essencial para uma sociedade democrática, permitindo que as pessoas possam expressar as suas opiniões e participem activamente do debate público.
- Pressão Social por Mudança: as manifestações são frequentemente catalisadoras de mudanças sociais, pressionando as "instituições-alvo" a responderem às demandas populares.

**Pontos críticos:**

- I. Possibilidade de Conflito: as manifestações podem levar ao desencadeamento de confrontos e distúrbios, ameaçando a ordem pública e a segurança.
- II. Limites: em alguns casos, as manifestações podem cruzar limites legalmente permitidos, incluindo a incitação à violência ou disseminação de discursos classificados como de ódio, o que levanta questões sobre até que ponto a liberdade de expressão deve ser protegida.

Portanto, encontrar um equilíbrio entre a defesa da ordem pública e o direito à manifestação é um desafio constante. É fundamental estabelecer regulamentações claras que protejam a segurança pública sem comprometer indevidamente as liberdades individuais. A transparência, a prestação de contas e o diálogo aberto são cruciais para lidar com os pontos críticos e garantir um ambiente em que a ordem pública e a liberdade de expressão coexistam de maneira saudável.

### 1.3. PROBLEMATIZAÇÃO

A complexidade inerente à aplicação do Princípio da Proporcionalidade no contexto moçambicano revela desafios que demandam uma análise aprofundada. As questões que emergem, assim como guias para a compreensão das nuances do Princípio da Proporcionalidade no país, senão vejamos:

- a) De que forma o sistema jurídico moçambicano equilibra a preservação da ordem pública com a garantia do direito à manifestação, especialmente em contextos de protestos e expressões colectivas?
- b) Em que medida a trajectória política e social de Moçambique influencia na interpretação e aplicação do Princípio da Proporcionalidade no âmbito penal, considerando os eventos históricos marcantes no país?
- c) Quão eficazes são as medidas adoptadas pelo Estado moçambicano para a manutenção da ordem pública, e até que ponto essas medidas são proporcionais aos desafios específicos enfrentados no país?
- d) Em que medida as normas internacionais e experiências de outros países influenciam na aplicação do Princípio da Proporcionalidade em Moçambique, especialmente no que tange à defesa da ordem pública e direito à manifestação?

## 1.4. OBJECTIVOS

### Objectivo Geral:

- ❖ Analisar a aplicação do Princípio da Proporcionalidade no Direito Penal moçambicano, considerando a dicotomia entre a defesa da ordem pública e o direito à manifestação.

### Objectivos Específicos:

- ❖ Identificar e analisar as medidas adoptadas pelo Estado moçambicano para a preservação da ordem pública;
- ❖ Avaliar os mecanismos de protecção do direito à manifestação no sistema jurídico moçambicano, considerando as limitações impostas pelo Princípio da Proporcionalidade;

## 2. TÉCNICAS DE PESQUISA

Para a elaboração da presente pesquisa, privilegiou-se os métodos combinados, quanto aos objectivos e quanto aos procedimentos, segundo a classificação e divisão feita pelo autor Gil, "*A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão*"(GIL, 2007).

- a) Pesquisa exploratória – Procurou-se familiarizar com o problema, de modo a tê-lo mais explícito, fez-se análise de exemplos permitindo uma melhor compreensão e facilitando desta forma criar as hipóteses sobre o problema.
- b) Revisão bibliográfica - permitiu-nos fazer a análise para ter o conhecimento do que já foi feito na área da nossa pesquisa, o que deu argumentos para substanciar cientificamente a nossa proposta. Fez-se a análise comentada dos trabalhos realizados na matéria de enfoque da nossa pesquisa, garantindo a especificação do âmbito da pesquisa.
- c) Analítico-sintético - Este método permitiu-nos analisar textos legais, através de exame minudente dos mesmos, e pelo processo de síntese ter uma visão sintética e geral da lei, este é um processo que procede com o exame de cada artigo e de cada parte ou capítulo.
- d) Pesquisa bibliográfica- A partir da pesquisa bibliográfica realizada, extraímos diferentes abordagens sobre o tema deste trabalho, consultando obras de vários autores, para além da legislação sobre património cultural em vigor no nosso país, tendo como foco fontes

doutriniais (obras físicas), revistas, consulta em *sites* de internet, legislação pertinente, e outros documentos pertinentes. "A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e electrónicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto"<sup>11</sup>.

### 3. ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho, relativamente ao tema proposto para a sua análise, está estruturado em dois (2) capítulos, antecedidos pela introdução e posteriormente seguindo-se às conclusões e recomendações, senão vejamos:

*INTRODUÇÃO*, no qual se fará uma apresentação abrangente e notas introdutórias sobre o tema, destacando-se a problemática até aos objectivos do trabalho.

*CAPÍTULO I – O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE NO DIREITO PENAL MOÇAMBICANO*: procuraremos subsumir este princípio à luz do Direito Penal, tendo em conta a proibição de excessos.

*CAPÍTULO II – O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE: O DIFÍCIL EQUILÍBRIO ENTRE A DEFESA DA ORDEM PÚBLICA E O DIREITO À MANIFESTAÇÃO*: onde abordaremos de forma profunda os fundamentos legais da linha tênue do princípio da proporcionalidade quando colocado à luz da defesa da ordem pública em confronto com o direito à manifestação, assim como faremos a devida avaliação crítica dos motivos que justificaram a opção do legislador moçambicano em restringir alguns direitos fundamentais em prol da defesa da ordem pública, e nessa sequência, as medidas usadas pelas autoridades administrativas para reprimir as manifestações pacíficas e autorizadas, com tendência à censura.

Por fim, apresentaremos a conclusão que se espelha no trabalho, elaborada de forma sucinta, abarcando apenas os principais aspectos do presente trabalho, bem como as recomendações que consideramos pertinentes sobre o tema.

---

<sup>11</sup>FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica, *apud* Silveira, Denise Tolfo e Córado, Fernanda Peixoto (2009) *Métodos de Pesquisa*, 1ª Edição, UFRGS Editora, Rio grande do Sul. p 37.

## CAPÍTULO I

### O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE NO DIREITO PENAL MOÇAMBICANO

#### 4. Revisão da Literatura

A expressão “proporcionalidade” provém do latim “*proportionale*” e afigura-se como a característica do que é proporcional, pressupondo proporção, harmonia e simetria, e implicando uma relação com outra grandeza ou variável.<sup>12</sup> O princípio jurídico da proporcionalidade é comumente reconhecido pelas ordens jurídicas constitucionais como um critério normativo de valoração da actuação pública, exigindo, de *grosso modo*, que a conduta pública seja racional e razoável, de forma a impedir uma lesão indevida dos direitos e interesses legalmente protegidos dos indivíduos. De modo a permitir este juízo, o princípio da proporcionalidade é usualmente decomposto nas dimensões de adequação, necessidade e proporcionalidade *stricto sensu* - dimensões relacionais e ancoradas em juízos abstractos e, no caso da proporcionalidade *stricto sensu*, com elementos subjectivos de valoração axiológica.<sup>13</sup>

O tema da *proporcionalidade* tem ocupado uma porção significativa do debate académico em matérias jurídico-públicas e, mais especificamente, jurídico-constitucionais, nas últimas décadas. Princípio aberto e maleável, tem-se revelado operativo no quadro de uma *metódica constitucional da complexidade*, uma vez que permite um conjunto de exercícios de racionalização relevantes, no quadro da ponderação jurídico-constitucional, bem como uma vantagem operativa não ignorável, a saber:

- i) a mobilização e consideração de um conjunto de direitos e valores constitucionalmente relevantes, em conflito ou dissonância entre si;
- ii) a possibilidade de só pesar esses elementos, atendendo à sua distinta relevância, quer do ponto de vista da axiologia e arquitectura constitucionais, quer no que respeita às especificidades do caso concreto;
- iii) a facilidade da construção de consensos, evitando discussões sobre a densificação de normas constitucionais de direitos fundamentais, que forçariam uma definição mais marcada do feixe de

---

<sup>12</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira (2021) *Op.cit.*, p. 67.

<sup>13</sup>Ibidem, p. 113.

direitos, pretensões e faculdades que cada norma consagradora de um direito subjectivo fundamental confere aos cidadãos, seus titulares.<sup>14</sup>

Em relação ao *jus ad bellum*, apesar de a proporcionalidade parecer ser parte integrante da norma costumeira relativa ao direito de legítima defesa, o artigo 51º da Carta das Nações Unidas é omissivo quanto à necessidade de uma resposta em legítima defesa se dever conter a uma medida de proporcionalidade. Porém, o Tribunal Internacional de Justiça já teve o ensejo de esclarecer, num primeiro momento, que esta disposição não afasta as exigências de necessidade e proporcionalidade *stricto sensu* decorrentes da norma costumeira bem como, num segundo momento, que as mesmas exigências de necessidade e proporcionalidade *stricto sensu* decorrem igualmente do artigo 51º da Carta das Nações Unidas.<sup>15</sup>

Para ALBANO MACIE, a proporcionalidade dirige-se ao legislador e ao juiz: ao legislador impõe-se que este estabeleça penas proporcionais, em abstracto, com a gravidade da conduta delitativa: ao Juiz impõe-se que a medida concreta da pena que for infligida ao agente do crime deve ser proporcional à gravidade do facto e à medida da sua culpa. A exigência da proporcionalidade se determina mediante um juízo de ponderação entre a carga coactiva e o fim perseguido pela cominação legal.<sup>16</sup> De acordo com PAULO QUEIROZ, Convém notar todavia que o princípio da proporcionalidade compreende, além da proibição de excesso, a proibição de insuficiência da intervenção jurídico-penal. Significa dizer que, se, por um lado, deve ser combatida a sanção penal desproporcional porque é excessiva, por outro lado, cumpre também evitar a resposta penal que fique muito aquém do seu efectivo merecimento, dado o seu grau de ofensividade e significação político-criminal, afinal a desproporção tanto pode dar-se para mais quanto para menos.<sup>17</sup> Segundo JOÃO NGUENHA<sup>18</sup>, “A crise no âmbito do Direito significa o esgotamento e a contradição do paradigma teórico-prático liberal-individualista que não

---

<sup>14</sup>Ibidem, p. 11-12.

<sup>15</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira (2021). *O Princípio da Proporcionalidade. XIII Encontro de professores de Direito Publico*. Coimbra, p. 126.

<sup>16</sup> MACIE, Albano. (2018). *Direito penal I*, Editora Gráfica, Maputo, p.34.

<sup>17</sup>QUEIROZ, Paulo. (2008) *Direito Penal – Parte Geral*, 4ªEd, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, p. 46.

<sup>18</sup>Conselho Constitucional – O Guardião (2021). *Princípios Estruturais da Constituição da Republica de Moçambique*, Maputo.,p, 55.

consegue mais dar respostas aos novos problemas emergentes, favorecendo, com isso, formas diferentes que ainda carecem de um conhecimento adequado.”

## **5. Evolução Histórica do Princípio da Proporcionalidade:**

### **5.1 O Código Penal de 1886**

Embora não se confundam, os princípios de proporcionalidade e razoabilidade conservam entre si um elemento paralelo – o bom senso e discernimento na actuação dos órgãos públicos. Como foi observado anteriormente, o princípio da proporcionalidade é, segundo alguma parte da doutrina, dirigido ao legislador e ao juiz. Por outro, alguns doutrinários que se dedicam ao tema que tem sido alvo do nosso debate entendem que “O princípio da razoabilidade foi desenvolvido originariamente nos ordenamentos jurídicos de matriz anglo-saxónica, onde, em respeito escrupuloso pelo princípio da separação de poderes, era usado para o controlo dos actos discricionários das entidades administrativas, designadamente quando estas actuavam de forma arbitrária e em desconformidade para com o Direito.”<sup>19</sup> Com efeito, importa agora rever o princípio da proporcionalidade nos Códigos Penais (CP's) que vigoraram no ordenamento jurídico moçambicano. Até ao ano de 1886, Moçambique era uma colônia portuguesa, sendo que para as províncias do ultramar, o CP português aplicava-se igualmente.

No ano de 1886, deu-se uma reforma do CP português na tentativa de colmatar as insuficiências de que o código antecessor padecia.<sup>20</sup> Portanto, o Decreto de 16 de Setembro de 1886 – que aprova o Código Penal (CP) aplicável nas províncias ultramarinas como Moçambique, o princípio da proporcionalidade aparece de forma aparentemente tácita, sendo que o Artigo 84 (Medida da pena) estabelece que: “A aplicação das penas, entre os limites fixados na lei para cada uma, depende da culpabilidade do delinquente, tendo-se em atenção a gravidade do facto criminoso, os seus resultados, a intensidade do dolo ou grau da culpa, ou motivos do crime e a responsabilidade do delinquente. § único – na fixação da pena de multa, atender-se-á sempre à situação económica do condenado, de modo que o seu quantitativo, dentro dos limites legais, constitua pena correspondente à culpabilidade do delinquente.” Nesta senda, de acordo com o Artigo 299 (violências desnecessárias no exercício de funções públicas):

---

<sup>19</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira (2021), *Op.cit.*, p. 73.

<sup>20</sup>*Ibidem* p. 30.

“Qualquer empregado público que, no exercício ou por ocasião do exercício das suas funções, empregar e ou fizer empregar, sem motivo legítimo, contra qualquer pessoa, violências que não sejam necessárias para a execução do acto legal que deve cumprir, será punido com a pena de prisão de um a seis meses, salvo a pena maior em que tiver incorrido, se os actos da violência forem qualificados como crimes.” Como se pode verificar, o legislador punia qualquer acto desproporcional por autoria de um empregado público.

## **5.2.No Código Penal de 2014**

O Código penal ora vigente foi aprovado pelo Decreto de 16 de Setembro de 1886. Com a proclamação da Independência Nacional e da Constituição, a 25 de Junho de 1975, novos princípios estruturantes conduziram a alterações ao Código penal. As alterações constitucionais de 1990 e de 2004 denunciam a ausência e desajustamento do Código Penal à realidade política, social, cultural e económica.<sup>21</sup> Trata-se, com efeito, da Lei n.º 35/2014, de 31 de Dezembro, que introduz o novo CP.

Nos termos do art.º 110 do CP de 2014, a aplicação da pena depende da culpabilidade do agente, tendo em atenção a gravidade do facto criminoso, os seus resultados, a intensidade do dolo ou grau de culpa, ou os motivos do crime e a personalidade do agente. Neste sentido, ALBANO MACIE conclui que “a ponderação a ser feita pelo juiz deverá tomar em consideração os elementos fixados neste dispositivo, devendo a medida da pena ser adequada e necessária para repelir o mal cometido.”<sup>22</sup> De igual modo, o legislador protege a integridade dos cidadãos contra os actos desproporcionais perpetrados pelos servidores públicos, conforme atesta o Artigo 491 (violência no exercício de funções públicas), na medida em que: “Qualquer empregado público que, no exercício ou por ocasião do exercício das suas funções, empregar e ou fizer empregar, sem motivo legítimo, contra qualquer pessoa, violências que não sejam necessárias para a execução do acto legal que deve cumprir, será punido com a pena de prisão de um a seis meses, salva a pena maior em que tiver incorrido, se os actos da violência forem qualificados como crimes.”

---

<sup>21</sup>Crf. Excertos do Preâmbulo do Código Penal de 2014, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 31 de Dezembro.

<sup>22</sup> MACIE, Albano. (2018) *Op.cit*, p. 34-35.

### 5.3 No Código Penal de 2019

No preâmbulo, o legislador reitera que o Código Penal, aprovado pela Lei n.º 35/2019, de 31 de Dezembro, trouxe grandes inovações ao introduzir novos tipos legais de crime, alterações na redacção e nas molduras penais e incorporação de matérias que constavam de legislação avulsa. Sobretudo, adoptou o movimento da descriminalização e a preferência por penas não privativas de liberdade à pena de prisão, passando a situar no Homem, a sua dimensão máxima. Entretanto, razões de fundo, trazidas na limitação a abordagem dos seus valores axiológicos e a necessidade de tratamento jurídico particular, nomeadamente em sede de articulação entre normas substantivas e processuais específicas, passam a justificar a afectação sistemática dos lapsos e omissões por uma vicissitude legal. Precisamente para confortar o núcleo primário dos direitos, liberdades e garantias fundamentais almeja-se consagrar no Código Penal um verdadeiro repositório dos valores essenciais da sociedade moçambicana.<sup>23</sup> Nos termos do n.º 1 do Artigo 112 do CP, “A determinação da medida de pena, dentro dos limites definidos na lei, é feita em função da culpa do agente e das exigências de prevenção criminal.” O conteúdo do princípio da proporcionalidade continua a desvelar dissensos e a reinventar-se, em resultado das diversas incursões teórico-dogmáticas e dos influxos emergentes da prática jurisprudencial (*rectius*, das práticas jurisprudenciais) que, no contexto de um diálogo judicial global, se vão interpenetrando reciprocamente.<sup>24</sup> Em geral, afirma-se que o princípio da proporcionalidade relaciona meios e fins, visando responder ao problema de saber se, depois de aferida a legitimidade dos últimos, a sua consecução se pode alcançar através das medidas seleccionadas, que hão-de ser idóneas e exigíveis, causando mais benefícios que prejuízos.<sup>25</sup> Foi com vista a evitar a perpetração de excessos que o legislador instituiu o Artigo 420 (Requisição de força pública), segundo o qual:

1. O servidor público que, sendo competente, requisitar ou ordenar o emprego de força pública para impedir a execução de alguma lei ou de mandado regular da justiça ou de ordem legal de alguma autoridade pública, é punido com pena de prisão até 1 ano e multa correspondente;
2. Se o impedimento não se consumar, mas a requisição ou ordem tiver sido seguida de algum efeito, a pena é de prisão até 2 anos e multa correspondente;

---

<sup>23</sup>Cfr. o Preâmbulo da CRM de 2019.

<sup>24</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira (2021) *Op.cit.* p. 29.

<sup>25</sup>Ibidem, p. 29.

3. Se o impedimento se consumar, a pena é de prisão de 2 a 8 anos, se esse impedimento não constituir crime a que por lei seja aplicável pena mais grave.”

Portanto, ao analisarmos as três legislações penais, dúvidas não restam a não ser o facto de que o legislador sempre proibiu excessos nos actos de qualquer autoridade pública, quando os interesses superiores como a dignidade e os direitos fundamentais dos cidadãos estejam em perigo. Com efeito, podemos concluir que, por mais que o princípio da proporcionalidade estivesse implícito na legislação penal, verifica-se sempre que o legislador carrega consigo no espírito, pois sabe que o privilégio do uso abusivo e autoritário da força pelas autoridades públicas pode conduzir a uma ditadura disfarçada de liberdade, que tenta reprimir o exercício legítimo dos direitos fundamentais plasmados na CRM.

## **6. O Princípio da Proporcionalidade e a Proibição do Excesso**

JORGE REIS NOVAIS reconhece que, tal como a proibição do arbítrio, o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso é uma “componente elementar da ideia de justiça” reclamando uma “validade geral não mais confinada aos estreitos limites do Direito administrativo ou do Direito de Polícia, onde se havia anteriormente firmado.” Só esta vinculação entre Estado de Direito, proporcionalidade, proibição do excesso e justiça explicaria, para o autor, a sua expansão.<sup>26</sup> Para DULCE LOPES e FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, “Todos os intérpretes de normas de direitos fundamentais compreendem que, para cada direito fundamental, existe um, ou vários, interesse(s) público(s) conflituante(s).”<sup>27</sup> Todavia, se um dos pressupostos do princípio da proporcionalidade – a inclusão no seio do princípio do Estado de direito –, os mais recentes desenvolvimentos constitucionais demonstram que os desafios estão longe de haver terminado. A criação e posterior expansão do princípio da proporcionalidade representou uma das expressões do movimento do direito constitucional comparado e dos designados “empréstimos constitucionais”, o qual acabou por obter uma disseminação muito alargada em virtude dos pressupostos valorativos que transporta.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira (2021) *Op.cit.* p. 133.

<sup>27</sup>Ibidem, p. 16.

<sup>28</sup>Ibidem, p. 61.

Para ANA CLÁUDIA REDECKER, “O princípio da proporcionalidade consiste, objectivamente, em uma engrenagem essencial do mecanismo político-constitucional de acomodação dos diversos interesses em jogo, em dada sociedade, e, logo, indispensáveis para garantir a preservação de direitos, donde se inclui na categoria equiparável das “garantias fundamentais.”<sup>29</sup>O princípio da proporcionalidade está em plena expansão de sentido, principalmente pelos aportes científicos constantes que lhe são atribuídos, como princípio dirigido ao legislador, encontrando sua primordial função no âmbito dos direitos fundamentais, dado o regime diferenciado previsto para este tipo de direitos. Isto evidentemente não significa que não se possa utilizar este em face de outros direitos, desde que questionada a amplitude de sua aplicação, ou seja, desde que estas restrições aos direitos fundamentais se mostrem compatíveis com o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade. Do contrário, esvaziaria-se por completo o núcleo essencial do direito fundamental.<sup>30</sup>

O princípio da proporcionalidade, também denominado de “lei da ponderação”, é utilizado na interpretação de determinada norma jurídica, constitucional ou infraconstitucional, onde são só pesados os interesses e direitos em jogo, de modo a dar-lhe a solução concreta mais justa. Em síntese, o princípio da proporcionalidade cobra a menor intervenção possível no âmbito dos direitos fundamentais, devendo a manipulação deste princípio ser concreta, a fim de conduzir à teorias e máximas específicas acerca da restrição dos direitos que irão pautando as condutas dos juízes, o que é indispensável para que tais direitos venham a ser devidamente respeitados.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>REDECKER, Ana Cláudia (2019). Considerações Sobre o Princípio da Proporcionalidade. Porto Alegre, p.159. Artigo publicado na *Revista Direito & Justiça*. Revista da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Volume 20. Ano XXI, Porto Alegre: 1999. pp. 9-20. No texto original foram incluídas decisões do Superior Tribunal de Justiça Brasileira.

<sup>30</sup>REDECKER, Ana Cláudia (2019). Considerações Sobre o Princípio da Proporcionalidade. Porto Alegre, p.165. Artigo publicado na *Revista Direito & Justiça*. Revista da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Volume 20. Ano XXI, Porto Alegre: 1999. pp. 9-20. No texto original foram incluídas decisões do Superior Tribunal de Justiça Brasileira.

<sup>31</sup> REDECKER, Ana Cláudia (2019). Considerações Sobre o Princípio da Proporcionalidade. Porto Alegre, p.169. Artigo publicado na *Revista Direito & Justiça*. Revista da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Volume 20. Ano XXI, Porto Alegre: 1999. pp. 9-20. No texto original foram incluídas decisões do Superior Tribunal de Justiça Brasileira.

## 7. Juízos de Proporcionalidade na Lei do Procedimento Administrativo Contencioso (LPAC)

De acordo com GILLES CISTAC, “A aprovação da Portaria Provincial n.º 395, de 18 de Fevereiro de 1832, marca formalmente a data do nascimento de uma justiça administrativa em Moçambique, no sentido moderno da palavra, e por via de consequência, de um Direito Processual Administrativo Contencioso.”<sup>32</sup> O surgimento do Direito Processual Administrativo Contencioso em Moçambique (C) é consubstanciado ao próprio surgimento de uma jurisdição administrativa no país o que depende, igualmente, da recepção do sistema de administração executiva em Portugal, o que pressupõe também a existência de uma jurisdição administrativa para julgar a Administração Pública na sua actuação (B). Todavia, a referida recepção não se realizou no vazio. Existia antes desta uma (pré) história do Direito Processual Administrativo Contencioso (A).<sup>33</sup> A expressão “proporcionalidade” provém do latim “*proportionale*” e afigura-se como a característica do que é proporcional, pressupondo proporção, harmonia e simetria, e implicando uma relação com outra grandeza ou variável.<sup>34</sup> Neste contexto, foi formalmente definido as áreas de carácter processual que a reforma devia abranger, isto é, os princípios processuais gerais que deveriam nortear o processo contencioso (como, por exemplo, da tutela jurisdicional efectiva que será consagrado no Artigo 2 da LPAC ou da igualdade no exercício dos poderes processuais estabelecido pelo Artigo 7 da LPAC), os pressupostos, as competências, as citações e notificações, as provas, as intervenções de técnicos, a intervenção do Ministério Público, a distribuição, os turnos de juízes, os recursos contenciosos, a petição, a cumulação e coligação, os preparos, outros actos processuais, os aspectos específicos quanto às acções para reconhecimento de direito ou interesse legítimo, acções sobre contratos e responsabilidade e outras acções específicas, os meios processuais acessórios, como a suspensão da eficácia dos actos administrativos, a intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões, a intimação para um determinado comportamento, a produção antecipada de prova, a execução dos julgados, os conflitos de competência, os recursos de decisões jurisdicionais, as matérias das custas e a assistência judiciária.<sup>35</sup> Entre os princípios gerais de Direito Administrativo que

---

<sup>32</sup>CISTAC, Gilles Historia do Direito Processual Administrativo Contencioso Moçambicano. Maputo. p,17.

<sup>33</sup>CISTAC, Gilles Historia do Direito Processual Administrativo Contencioso Moçambicano. Maputo. p,3.

<sup>34</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira (2021) *Op.cit.*, p.67.

<sup>35</sup>CISTAC, Gilles Historia do Direito Processual Administrativo Contencioso

parametrizam a actuação administrativa o princípio da proporcionalidade constitui um dos elementos estruturantes do Estado de direito assumindo aí, desde os seus primórdios, um lugar de destaque e que “constitui, porventura, o mais apurado parâmetro de controlo da actuação administrativa ao abrigo da margem de livre decisão”, designadamente quando esteja em causa a interpretação e aplicação de conceitos legais indeterminados porquanto “a sua interpretação e aplicação não são discricionárias e, por conseguinte, são jurisdicionalmente controláveis.”<sup>36</sup>

Ao impor à Administração o dever de rejeitar soluções incompatíveis com a ideia de Direito o legislador quis consagrar um “dever de rejeição de soluções contrárias ao Direito”, isto é, de soluções administrativas que ditem resultados proibidos ou, simplesmente, que ditem resultados não pretendidos pela ordem jurídica. Proibiu-se, por essa via, que a actuação da Administração se projecte em resultados antijurídicos.<sup>37</sup> A *proporcionalidade* revela que nem todos os meios são justificados pelos fins: os meios, quando exorbitantes, ultrapassam o limiar da proporcionalidade e da razoabilidade.<sup>38</sup> O princípio da proporcionalidade se utiliza a título de garantia especial, traduzido na exigência de que toda intervenção estatal nessa esfera se dê por necessidade, de forma adequada e na justa medida, objetivando a máxima eficácia e optimização dos vários direitos fundamentais concorrentes.

Tem-se, assim, que o princípio da proporcionalidade decorre do Estado de Direito ou do Estado Democrático de Direito, ou mesmo da ideia de direitos fundamentais. Desta forma é concretizado directamente da essência dos direitos fundamentais, e a ausência da cláusula sobre o conteúdo essencial dos direitos fundamentais em nossa Constituição não obsta o seu reconhecimento. Mas é na qualidade de princípio constitucional, ou princípio geral de direito apto a acautelar do arbítrio do poder o cidadão e toda a sociedade, que se faz *mister* reconhecê-lo já implícito e, portanto, positivado em nosso Direito Constitucional.<sup>39</sup> Com a aprovação da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro, que revoga a Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho e os artigos 106 e 107

---

Moçambicano. Maputo. p,38.

<sup>36</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira (2021) *Op.cit.*, p.91.

<sup>37</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira (2021) *Op.cit.*, p.93.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p.96.

<sup>39</sup>REDECKER, Ana Cláudia (2019). Considerações Sobre o Princípio da Proporcionalidade. Porto Alegre, p.166. Artigo publicado na *Revista Direito & Justiça*. Revista da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Volume 20. Ano XXI, Porto Alegre: 1999. pp. 9-20. No texto original foram incluídas decisões do Superior Tribunal de Justiça Brasileira.

da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, o procedimento administrativo assistiu uma nova dinâmica. No plano dos fundamentos do recurso contencioso, a alínea d) do Artigo 34 da LPAC determina que “a violação da lei, incluindo-se a falta de respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade e, ainda, o erro manifesto ou a total falta de razoabilidade no exercício de poderes discricionários.”<sup>40</sup> Assim, no âmbito da tutela jurisdicional efectiva, o Artigo 4 da LPAC estabelece que: “1. O princípio da tutela jurisdicional efectiva compreende o direito de obter, em prazo razoável, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar e de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, destinadas a assegurar o efeito útil da decisão. 2. A todo o direito subjectivo público ou interesse legalmente protegido corresponde um meio processual próprio destinado à sua tutela jurisdicional efectiva.”

Neste sentido, em termos de competência, o Artigo 6 determina que “A competência do Tribunal Administrativo, dos demais tribunais administrativos e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo é de ordem pública e o seu conhecimento procede de qualquer outra matéria.” Especificamente à matéria da proporcionalidade na Administração Pública, destaca-se o Decreto n.º30/2001, de 15 de Outubro – que aprova as normas de funcionamento dos serviços da Administração Pública, o Artigo 14 dispõe o seguinte: “

1. Nas suas relações com os particulares, os órgãos da Administração Pública regem-se pelo princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei e da proporcionalidade dos meios;

2. É vedado aos órgãos da Administração Pública privilegiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever jurídico um cidadão por motivo da sua cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, estado civil dos pais, situação económica, posição social, filiação partidária ou religiosa;

3. A proporcionalidade implica que, de entre as medidas convenientes para a prossecução de qualquer fim legal, os agentes da Administração Pública deverão adoptar as que acarretem consequências menos graves para a esfera jurídica do particular.”

---

<sup>40</sup>Cfr. aLei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro, publicada no BR, I Serie, n.º 18, quarta-feira, 28 de Fevereiro de 2014, Imprensa Nacional, Maputo.

Com vista a fortalecer ainda mais o arcabouço legal, a Lei n.º7/2012, de 8 de Fevereiro – que estabelece as bases gerais da organização e funcionamento da Administração Pública, no n.º2 do Artigo 21 determina que “As decisões da Administração Pública em desrespeito a direitos subjectivos ou interesses legítimos dos cidadãos podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar.”

## CAPÍTULO II

### O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - O DIFÍCIL EQUILÍBRIO ENTRE A DEFESA DA ORDEM PÚBLICA E O DIREITO À MANIFESTAÇÃO

#### 8. O Direito à Manifestação como um Direito Fundamental Constitucional

De acordo com LÚCIA DA LUZ RIBEIRO<sup>41</sup>, o contexto histórico que norteou a aprovação das Constituições moçambicanas leva-nos a assinalar três textos constitucionais que a seguir apresentamos:

1. Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, com a independência nacional – primeira Constituição moçambicana, aprovada pelo Comité Central da Frente de Libertação de Moçambique, de pendor socialista.
2. Constituição da República de 1990, aprovada pela Assembleia Popular monopartidária, que assinala a fase de transição para um regime de Estado de Direito Democrático.
3. Constituição da República de 2004, aprovada pela Assembleia da República pluripartidária, que marca a fase da consolidação do Estado de Direito Democrático.

Nos termos do segundo parágrafo do Artigo 27 da CRPM<sup>42</sup>, “Na realização dos objectivos da Constituição, todos os cidadãos gozam de liberdade de opinião, de reunião e de associação”. Esta disposição encontra o seu amparo ao abrigo do Artigo 33 da CRPM (1975), segundo o qual “As liberdades individuais são garantidas pelo Estado a todos os cidadãos da República Popular de Moçambique.” A CRM de 1990<sup>43</sup> aprofundou ainda mais a questão das liberdades fundamentais, tendo assegurado no n.º 1, artigo 73 que “Todos os cidadãos têm o direito e o dever de participar no processo de ampliação e consolidação da democracia, em todos os níveis da sociedade e do Estado.” Ao abrigo do n.º 1, artigo 74, “Todos os cidadãos tem o direito a liberdade de expressão

---

<sup>41</sup>Conselho Constitucional - O Guardião (2020). Constitucionalismo Moçambicano – Fontes materiais das Constituições da República (1975 e de 1990), 1ªEd., BDQ, Maputo, p. 17.

<sup>42</sup>Cfr. o artigo 27 da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, publicada no BR, N° 1 da I Série, quarta-feira, 25 de junho de 1975, Imprensa Nacional, Maputo.

<sup>43</sup>Cfr. a Constituição da República de Moçambique de 1990 - publicada no BR, I Série, N°44, 2 de Novembro de 1990, Sexta-feira, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

e de imprensa, bem como o direito à informação.” Mais ainda, o Artigo 75 dispõe que “Todos os cidadãos tem direito a liberdade de reunião nos termos da lei.” Nesta senda, o Artigo 76 estabelece o gozo da liberdade de associação, sendo que os partidos políticos são um dos veículos da manifestação deste direito, tal como prevê o Artigo 77. No caso de violação destes direitos, o Artigo 81 prevê o direito do lesado impugnar os actos que chocam os preceitos fundamentais estabelecidos na Constituição.

Com a terceira vaga constitucional, os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos foram mantidos e fortificados, na medida em que o Artigo 48 da CRM<sup>44</sup> (2004) estabelece que:

“1. Todos os cidadãos tem direito a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa, bem como o direito à informação;

2. O exercício da liberdade de expressão, que compreende nomeadamente, a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais e o exercício do direito à informação não podem ser limitados por censura;

3. A liberdade de imprensa compreende, nomeadamente, a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas, o acesso às fontes de informação, a protecção da independência e do sigilo profissional e o direito de criar jornais, publicações e outros meios de difusão;

4. Nos meios de comunicação social do sector público são assegurados a expressão e o confronto de ideias das diversas correntes de opinião;

5. O exercício dos direitos e liberdades referidos neste artigo é regulado por lei com base nos imperativos de respeito pela Constituição e pela dignidade da pessoa humana.”

Com efeito, o Artigo 51 da CRM estabelece que “Todos os cidadãos têm direito à liberdade de reunião e manifestação nos termos da lei.”

Segundo JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, 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 importante: os direitos fundamentais tem uma função

---

<sup>44</sup>Cfr. A Constituição da República de Moçambique de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho – Lei de revisão Pontual, publicada no BR n.º 51, I Série, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

democrática dado que o exercício democrático do poder: 1 – significa a contribuição de todos os cidadãos para o seu exercício (princípio da igualdade e da participação política); 2 – implica participação livre assente em importantes garantias para a liberdade desse exercício (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.

Ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelança-se com os direitos subjectivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia.<sup>45</sup>

Nesta senda, ULISSES DA CRUZ entende que, “Gradativamente, a sociedade nos nossos dias tem sofrido transformações sucessivas quer ao nível económico, social, financeiro político e religioso. No que diz respeito ao direito fundamental, diríamos que é um direito que tem a envolvência da pessoa com os seus direitos básicos, e em que a mesma também se relaciona com o estado, no que toca aos direitos essenciais do cidadão. Os direitos fundamentais por natureza são direitos naturais, e tem a sua origem através da ordem jurídica da Constituição de Weimar. Por outro lado, é um direito intrínseco, cujo foco é a dignidade da pessoa humana.”<sup>46</sup>

INGO SARLET reitera que, “o princípio da proporcionalidade não pode deixar de ser compreendido - para além da sua função como critério de aferição da legitimidade constitucional de medidas que restringem direitos fundamentais - na sua dupla dimensão como proibição de excesso e de insuficiência, já que ambas as facetas guardam conexão directa com as noções de necessidade e equilíbrio. A própria garantia da sobrevivência (e, com ele, do Estado Democrático - e proporcional - de Direito) está em boa parte atrelada ao adequado manejo da noção de proporcionalidade também na esfera jurídico-penal e na capacidade de dar respostas adequadas (e, portanto, sempre afinadas com os princípios superiores da ordem constitucional) aos avanços

---

<sup>45</sup>CANOTILHO, J.J. Gomes – Direito Constitucional. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1995. p.430.

<sup>46</sup>DA CRUZ, Ulisses Ferreira Lopes (2022). Reunião e Manifestação – Actuação da Polícia na Manutenção da Ordem Pública em São Tomé e Príncipe, Lisboa. p. 26.

de um fundamentalismo penal desagregador, do qual apenas podemos esperar a instauração do reinado da intolerância.”<sup>47</sup>

Seguindo a reflexão, JORGE BACELAR GOUVEIA sustenta que “Em nenhum outro lugar do Direito Positivo estadual se pode dar, nestes termos de máxima efectividade, tanta protecção à pessoa como pela consagração de direitos fundamentais. II. Contudo, tal não significa que a pessoa humana seja apenas defendida pelo Direito Constitucional dos Direitos Fundamentais, sendo legítimo salientar que este propósito é levado a cabo por outros sectores jurídicos. – o Direito Penal, ao punir com as penas mais graves os crimes contra as pessoas e os seus mais elevados valores, como é o caso da vida, intra-uterina e extra-uterina, da integridade pessoal ou da honra; – o Direito Internacional Público, tendo ultimamente desenvolvido cada vez mais sofisticado o Direito Internacional dos Direitos do Homem, ao abrigo dos sistemas de protecção de direitos humanos que se têm multiplicado e aperfeiçoado, sem esquecer ainda as respectivas características específicas; – o Direito Civil, quando se encabeça pelos direitos da personalidade, os quais se relacionam com a protecção da pessoa na actividade jurídico-privada.”<sup>48</sup>

## **9. O Direito à Manifestação nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)**

Quando analisamos o direito a manifestação nos PALOP's, o estudo de ULISSES DA CRUZ conduz-nos aos meados do período logo após a conquista das independências nacionais por parte dos movimentos independentistas que, dada a situação da época, tinham um forte pendur marxista-socialista, cuja liberdade de expressão tinha uma percepção diferente do nosso quotidiano. O autor começa dizendo que: “Logo após a Segunda-Guerra Mundial, “os movimentos de libertação nacional passaram a estar presentes na maioria dos países africanos, assistindo-se em paralelo a uma proliferação de partidos políticos como forma de mobilização das massas. Neste caso, as cinco colónias portuguesas em África não foram excepção, e esses movimentos põem em marcha a formação dos partidos políticos como forma de ter êxito no poder político nacional. Começando por Angola, que é um dos maiores Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), passou a ser independente a 11 de novembro de 1975. A

---

<sup>47</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. (2006) Constituição, Proporcionalidade e Direitos Fundamentais: O Direito Penal entre Proibição de Excesso e de Insuficiência, Porto Alegre. p. 303-354.

<sup>48</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar (2015).Direito Constitucional de Moçambique. IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa Campus de Campolide -1099-032Lisboa/Maputo,p.295-296.

sua Lei Constitucional o consagrava como um Estado soberano, independente e democrático. Neste sentido, está tipificado na Lei Constitucional Angolana (LCA) de 1975, no pressuposto dos art.º 17º a 30º que se referem sobre os direitos fundamentais dos cidadãos. O propósito da lei era de que o Estado pode-se proteger e respeitar o direito da dignidade da pessoa humana. Perante tal lei, encontra-se plasmada a liberdade de expressão, reunião e de associação, embora não citando tipicamente o direito de reunião. O exercício desses direitos fundamentais pelos cidadãos era impossível por vários anos porque na altura o Estado angolano não admitia na íntegra o verdadeiro exercício desse direito. Deste modo, “a passagem a democracia foi importante na consolidação de direitos fundamentais” Depois de várias revisões constitucionais, a Constituição angolana de 2010, permitiu assim de uma forma mais alargada dos direitos fundamentais a entrada do direito da liberdade de expressão e de informação, bem como o direito de manifestação (art.º 40º e 47º da CRA de 2010). Hoje os cidadãos angolanos podem livremente exercer esses direitos de liberdades e garantias por força das revisões constitucionais, algo que logo após a independência não era aceite em termos materiais pelo Estado.

Entretanto, a República Moçambicana, que é o segundo maior dos PALOP, passou a ser independente a 25 de junho de 1975, após um longo período da luta pela libertação. Na Constituição de 1975, estavam consagrados alguns direitos fundamentais como por exemplo a liberdade de opinião, de reunião e associação (art.º 27º da CRPM de 1975). Por sua vez, “toda política do Estado era desenhada pelo partido libertador FRELIMO, não havendo multipartidarismo, razão pela qual não era um Estado de direito democrático” A proclamação dos direitos de liberdade de expressão, de reunião e de manifestação, deu-se com a Constituição de 1990 (art.º 48 e 51 da CRM). Neste caso, o livre exercício deste direito de liberdade e garantias dos cidadãos passou a ser de forma livre, sem impedimentos por parte do Estado.

Guiné-Bissau aparece como o terceiro maior país dos PALOP, tornando-se independente a 24 de setembro de 1973, e oficialmente reconhecida por Portugal a 10 de setembro de 1974. Antes de sofrer várias revisões constitucionais, a primeira deu-se a 24 de setembro de 1973. Era uma constituição curta com um total de 58 artigos onde continha os direitos da liberdade de expressão, de reunião, de associação e de manifestação (art.º 17º da CRGB de 1973). A implementação da democracia na Guiné-Bissau permitiu a consolidação material dos direitos fundamentais, permitindo assim aos cidadãos um livre exercício da liberdade. O Estado passou a assumir um papel de garante e proporcionador do exercício dos direitos fundamentais. Para além

da Constituição, o legislador achou-se por bem em criar uma lei ordinária que agrupava o exercício do direito de reunião e de manifestação, que foi criada em 1992.

O regime independentista cabo-verdiano está paralelamente ligado com o da Guiné-Bissau. Na qual, os dois países tiveram o mesmo movimento de luta pela libertação do país que é o caso do Partido Africano Para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). A sua primeira Constituição deu-se no ano de 1980 no sentido formal, que consagrava a República de Cabo-Verde como soberana, democrática, laica, unitária, anti-colonialista e anti-imperialista (art.º 1º da CRCV de 1980). No referido diploma constitucional, continha a liberdade de expressão do pensamento, de reunião, de associação, de manifestação assim como a liberdade de ter uma religião, nas condições previstas na lei (art.º 47º da CRCV de 1980). Era sistemática a violação dos direitos de liberdade dos cidadãos pelo partido único no poder. Sendo assim, o regime do partido único “não permitia uma efectivação própria dos princípios de um Estado de direito democrático, um livre exercício dos direitos fundamentais no sentido de ter a opinião contrária à política do Estado que está a ser levado a cabo pelo partido único”<sup>49</sup>

Ora, como podemos observar através da extensa, porém profunda intervenção acima, concluir que os ventos de mudança que sacudiram o mundo no início dos anos 90, principalmente com a queda do muro de Berlim e a consequente desintegração da União Soviética (patrono da ideologia marxista-socialista), os PALOP's viram-se directamente afectados não obstante travarem guerras civis, que em último caso, abriram espaço para aprovação de textos Constitucionais que apelavam para a democracia e liberdade de expressão. Portanto, essas novas constituições abriam espaço para uma nova reflexão sobre a necessidade de garantir o livre exercício de participação política dos cidadãos, no entanto, o resquício da ideologia marxista-leninista que ainda pulula no seio dos movimentos promete combater iniciativas de manifestação que possam (no seu entendimento) afectar as suas estruturas de poder.

---

<sup>49</sup> DA CRUZ, Ulisses Ferreira Lopes (2022). Reunião e Manifestação – Actuação da Polícia na Manutenção da Ordem Pública em São Tomé e Príncipe, Lisboa. p.42.

## 10. Do Regime Jurídico de Reunião e Manifestação em Moçambique

O artigo 51º CRM prevê o direito à liberdade de reunião e de manifestação. A Lei 9/91 de 11 de Julho, alterada pela Lei 7/2001 regula que a manifestação não necessita de autorizações (artigo 3º, n.º 1). Dispõe que «todos os cidadãos podem, pacificamente e livremente, exercer o seu direito de reunião e de manifestação, sem qualquer autorização prevista pela lei». O artigo 11º da Lei n.º 9/91 prevê especificamente que «a decisão de proibir ou restringir [a liberdade de reunião e demonstração] deve ser fundamentada e notificada aos promotores [...] no prazo de dois dias a contar da recepção da comunicação. Existem outros requisitos da comunicação prévia que na lei de manifestação não são mencionados, como por exemplo a língua redigida no requerimento que deve ser em português. Por outro lado, pode dar-se o caso da polícia recorrer a outras limitações legais em circunstâncias concretas, que por exemplo envolve o uso dos altifalantes (aparelhos sonoros).<sup>50</sup>

O Acórdão 4/CC/2013 do Conselho Constitucional é considerado um marco revolucionário na região. O CC tirou o poder de prender *fora flagrante delicto* às Autoridades da Polícia de Investigação Criminal e Chefes de Administração e Procuradores. A autoridade judiciária é a única autorizada a deter, mas com um mandado de captura. O direito à privacidade com referência específica à revista de pessoas não está previsto na legislação. O direito à condições de detenção digna nas esquadras da polícia sofre o mesmo defeito. As únicas disposições constitucionais e legislativas relativas a estas matérias dizem respeito à inviolabilidade do domicílio e da correspondência (artigo 68º da Constituição da República de Moçambique CRM). O direito à defesa está garantido pelo artigo 62 do CRM. O Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ), bem como os advogados da Ordem dos Advogados, prestam representação legal a pessoas indigentes que não têm meios para pagar uma representação legal privada, através do recém-criado Instituto de Assistência Jurídica (IAJ).

A Lei 34/2014 sobre o Acesso à Informação estabelece que o direito à informação é norteado também pelo respeito à dignidade da pessoa humana. O artigo 5 fornece mais pormenores,

---

<sup>50</sup>DA CRUZ, Ulisses Ferreira Lopes (2022). Reunião e Manifestação – Actuação da Polícia na Manutenção da Ordem Pública em São Tomé e Príncipe, Lisboa. p.39.

afirmando que «o exercício do direito à informação deve salvaguardar outros direitos e interesses protegidos pela Constituição, nomeadamente o direito à honra, ao bom nome, à reputação...»

No entanto, o artigo 20 da mesma lei prevê que «o direito à informação pode ser restringido, condicionado ou limitado quando à informação solicitada aplicam-se [...] a informação relativa a um processo-crime, disciplinar ou de outra natureza, quando a sua divulgação possa prejudicar a investigação em curso e outros princípios constitucionalmente consagrados».

O artigo 33 da Lei 16/2013 (Lei da PRM), permite o uso da força, mas respeitando os princípios da proporcionalidade e da necessidade. A polícia pode usar a força necessária, proporcionada e razoável e outros meios para superar a resistência ilegal contra ela. Esta disposição carece do grau essencial de especificidade que poderia limitar o uso abusivo da força.

O artigo 79 da CRM prevê o direito de recorrer ao tribunal para apresentar uma queixa e solicitar uma indemnização na sequência da violação dos direitos humanos, enquanto que, o artigo 58 da CRM consagra a responsabilidade do Estado de indemnizar as pessoas cujos direitos humanos foram violados por funcionários públicos.

A Lei 15/2012 de 14 de Agosto protege as vítimas, denunciantes e testemunhas. A lei prevê principalmente a compensação económica, embora também os estabelecimentos de Centros de Assistência às Vítimas tenham sido legislados. No entanto, esses centros ainda não foram criados. Após a instabilidade de 2014 que afectou negativamente as províncias centrais do país a Lei de Amnistia 17/2014 não contém nenhuma disposição que preveja reparação para as vítimas desses eventos. Após a ratificação do Protocolo Facultativo à Tortura (Optional Protocol to the Convention against Torture, OPCAT), na sequência da resolução do Conselho de Ministros n.º. 23/2013, de 3 de Maio, a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH), recentemente criada pela Lei 33/2009, de 22 de Dezembro de 2009, foi reconhecida como Mecanismo Nacional de Prevenção (MPN). Embora este, devesse ter sido um organismo económico e politicamente independente, a nomeação de membros da CNDH é uma preocupação. A CNDH depende do orçamento do Estado e de agências internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Posto isto, conclui-se que, à luz do princípio republicano e de Estado de Direito Democrático, Moçambique possui um regime jurídico<sup>51</sup> considerável na protecção dos direitos humanos ligados a liberdade de reunião e manifestação.

## 11. Limitações aos Direitos Fundamentais

Acerca das limitações e restrições dos direitos fundamentais, JORGE BACELAR GOUVEIA considera: “Os *limites internos* dos direitos fundamentais assumem razão de ser em nome do reconhecimento de que a formulação das respectivas faculdades não podem em abstracto legitimar o seu uso em qualquer circunstância ou preenchendo toda e qualquer finalidade. Os *limites externos* dos direitos fundamentais já se relacionam com o problema da *colisão de direitos*, dando-se o caso de, em simultâneo, dois ou mais direitos serem insusceptíveis de aplicação, total ou parcial, numa questão já extrínseca porque derivada do facto de haver a presença de dois ou mais direitos de titulares distintos.”<sup>52</sup>

Ainda nesta senda, acompanhemos de perto as reflexões do Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD) ao longo das linhas seguintes, quando começa dizendo que: “As restrições relativas à liberdade de manifestação parecem estar a circundar todas as esferas e de forma constante. No plano constitucional, decorre do número 2 do artigo 56 que as liberdades de reunião e manifestação não são absolutas, podendo ser limitadas em razão de salvaguarda de outros direitos ou interesses protegidos pela Constituição, mormente a saúde pública. Deste dispositivo depreende-se que para evitar arbitrariedade, o legislador constituinte desenhou todo um quadro em que limitações às liberdades de reunião e manifestação são possíveis. Assim, dispõem os números 2, 3 e 4 do artigo 56, que o “*exercício dos direitos e liberdades pode ser limitado em razão da salvaguarda de outros direitos ou interesses protegidos pela constituição*”; a “*lei só pode limitar os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição*”; e que “*as restrições legais dos direitos e das liberdades devem revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo.*” Estas exigências da lei

<sup>51</sup>A título exemplificativo, Cfr. aLei n.º 9/91, de 18 de Julho - Regula o exercício à liberdade de reunião e de manifestação. Publicado no BR, n.º 29, I Série, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

<sup>52</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar (2015).Direito Constitucional de Moçambique. IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa Campus de Campolide -1099-032Lisboa/Maputo,p.327.

vinculam as autoridades públicas, ainda que tomadas em circunstâncias ou situações excepcionais como o estado de emergência. As liberdades de reunião e manifestação são igualmente objecto de tutela pela Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos, artigo 11. Este instrumento dispõe que as liberdades de reunião e manifestação se exercem sob reserva de restrições previstas por leis, no interesse de segurança nacional, segurança de outrem, saúde, moral ou direitos e liberdades de outrem.<sup>53</sup>

ULISSES DA CRUZ adverte que “Hodiernamente, o direito de reunião e manifestação são direitos importantes na esfera de um estado de direito democrático, mas por sua vez, esse direito não é absoluto ou de forma ilimitada, sendo que as mesmas estão sujeitas a restrições.”<sup>54</sup> De acordo com este autor, “Com efeito, é necessário que sejam ponderados os bens jurídicos que estão em conflitos na base de três vectores:

- Primeiro, terá de ser avaliado naquele caso concreto, se a interdição da manifestação é a solução mais adequada para a satisfação dos interesses mais relevantes;
- Segundo, a medida tem de ser necessária e indispensável; pode dar-se o caso que uma medida menos gravosa, como por exemplo, a alteração do trajecto, resolva o problema;
- Terceiro, a que possuir a consciência do valor dos direitos em causa, especialmente do direito à manifestação, para evitar que, por exemplo, um pequeno grupo de desordeiros ou contra manifestantes não possa colocar em causa os direitos de manifestação daqueles que pacificamente o querem exercer.<sup>55</sup>

Relativamente à suspensão de exercício de direitos, o Artigo 72 da CRM estabelece:

“1. As liberdades e garantias individuais só podem ser suspensas ou limitadas temporariamente em virtude de declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência nos termos estabelecidos na Constituição;

---

<sup>53</sup>Centro para Democracia e Desenvolvimento (2021) Limitação do Direito a manifestação põe em causa a participação democrática dos cidadãos na vida pública.

<sup>54</sup>DA CRUZ, Ulisses Ferreira Lopes (2022). Reunião e Manifestação – Actuação da Polícia na Manutenção da Ordem Pública em São Tomé e Príncipe, Lisboa. p.43.

<sup>55</sup>DA CRUZ, Ulisses Ferreira Lopes (2022). Reunião e Manifestação – Actuação da Polícia na Manutenção da Ordem Pública em São Tomé e Príncipe, Lisboa. p.57.

2. Sempre que se verifique suspensão ou limitação de liberdades ou de garantias, elas tem um carácter geral e abstracto e devem especificar a duração e a base legal em que assenta.”

Mais ainda, sobre as restrições das liberdades individuais, o Artigo 295 da CRM determina que: “Ao abrigo do estado de sítio ou de emergência podem ser tomadas as seguintes medidas restritivas da liberdade das pessoas: a) obrigação de permanência em local determinado; b) detenção; c) detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; d) restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, a prestação de informações e a liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão; e) busca e apreensão em domicílio; f) suspensão de liberdade de reunião e manifestação; g) requisição de bens e serviços.”

A questão que se coloca recai sobre possíveis critérios a ter em conta na possibilidade de restringir o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, e a este respeito, a doutrina apresenta critérios que servem de ponto de partida. Um dos doutrinários que faz referência aos critérios é JORGE BACELAR GOUVEIA, que apresenta dois critérios, o valorativo e o de concordância. “O *critério valorativo* só é aplicável no caso de ser possível, na colisão de direitos em causa, considerar um dos direitos superior em relação a outros direitos na situação de conflito.

O *critério da concordância* prática significa que, perante direitos fundamentais de valor equivalente, devem todos eles ser limitados, cedendo todos por igual e impondo-se uma mesma bitola limitativa.”<sup>56</sup> Finalmente, o autor acima destacado sugere que “O princípio que se afigura mais intenso, mas também sendo aquele de mais difícil densificação e sendo consagrado implicitamente, vem a ser *o princípio da protecção do núcleo essencial* dos direitos, liberdades e garantias a restringir. Trata-se de uma preocupação de natureza material, que pretende evitar o esvaziamento dos direitos restringidos, nem tudo se permitindo em nome do valor, direito ou interesse que pseudo-fundamentasse a restrição em questão. Isso implica que haja sempre um

---

<sup>56</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar (2015).Direito Constitucional de Moçambique. IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa Campus de Campolide -1099-032Lisboa/Maputo,p.345.

sector irremissível dos direitos, liberdades e garantias cuja visibilidade é a missão primordial deste princípio.”<sup>57</sup>

Com efeito, nem a Declaração Universal dos Direitos Humanos (adiante designado por DUDH), nem o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (adiante designado por PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (doravante designado por PIDESC) o consagram *expressis verbis*. A cláusula limitativa de direitos inscrita no n.º 2 do artigo 29.º da DUDH refere, no entanto, que o fim das limitações deve ser o de “satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática” e o objectivo da limitação de direitos no âmbito do artigo 4.º do PIDESC é exclusivamente o de “promover o bem-estar geral numa sociedade democrática”. Já no domínio do PIDCP, a proporcionalidade não tem assumido grande relevância, questão que foi enfatizada (e criticada) pelo então Comité de Direitos Humanos. De qualquer modo, ao apelar para “justas exigências” há, nestes textos, uma radicação última na ideia de justiça e de balanceamento que é fundamento do princípio da proporcionalidade.<sup>58</sup>

## 12. A Legitimidade da PRM na Defesa da Ordem Pública

Sobre a legitimidade da PRM, TINA LORIZZO e VANJA PETROVIC, pesquisadoras da REFORMAR-*Research for Moçambique*, tem se dedicado ao estudo e capacitação da corporação, tendo em conta o seu papel fundamental na manutenção da ordem pública. Nestes termos, “Moçambique conquistou a sua independência de Portugal, em 1975. O sistema policial colonial visava defender as instituições coloniais portuguesas garantindo a segurança dos cidadãos portugueses e dos seus bens. Enquanto isso, nas zonas rurais, onde vivia a maioria da população, o mandato da polícia (protagonizado pelos chamados *sipaios*) era essencialmente repressivo. Os *sipaios* controlavam principalmente os movimentos da população, mas também tinham o poder de resolver os crimes que ocorriam nesses locais (Ministério do Interior, 2003). A actual Polícia da República de Moçambique (PRM) foi criada em 1992 (Boletim da República n.º 53, 1992). Os membros da PRM provinham das forças militares e da anterior força policial (Polícia Popular de Moçambique, PPM), ambas firmemente sob o controlo do partido no poder, Frente de

---

<sup>57</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar (2015).Direito Constitucional de Moçambique. IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa Campus de Campolide -1099-032Lisboa/Maputo,p.328.

<sup>58</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira (2021) *Op.cit*, p. 107.

Libertação de Moçambique (FRELIMO). O mandato da antiga PPM era garantir a ordem pública, a segurança e a paz no sentido da protecção da paz e dos ideais da revolução (*Boletim da República* n.º 60, 1979). Era essencialmente policiamento de regime e não muito diferente da polícia colonial, concentrando-se mais na protecção dos interesses do partido no poder do que na protecção dos cidadãos.

Em 1992, com a transição para uma economia de mercado livre, reformas democráticas e estabelecimento do estado de direito, a PPM foi substituída pela PRM. Ainda definida como uma força paramilitar, a sua missão era salvaguardar a ordem pública, a segurança e a paz, o respeito pelo estado de direito, e a observância rigorosa dos direitos e liberdades fundamentais (*Boletim da República* n.º 60, 1979). Este mandato é confirmado na *Constituição da República de Moçambique* (CRM) de 2004, que ainda vê a polícia como um serviço reactivo sem se concentrar na prevenção do crime. Dada a natureza paramilitar da Polícia, tendo as suas raízes na PPM, no policiamento colonial e de guerra, é necessário reflectir sobre quantos dos seus vestígios permanecem, apesar das substanciais reformas legislativas e institucionais.<sup>59</sup>

De acordo com o Artigo 253 da CRM: 1. “A Polícia da República de Moçambique, em colaboração com outras instituições do Estado, tem como função garantir a lei e a ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. 2. A Polícia é apartidária. 3. No exercício das suas funções a Polícia obedece a lei e serve com isenção e imparcialidade os cidadãos e as instituições públicas e privadas. Por seu turno, o Artigo 254 estabelece que: “1. A Polícia da República de Moçambique é dirigida por um Comandante-Geral. 2. A lei estabelece a organização geral da Polícia, fixa os respectivos ramos, a sua função, estrutura e as normas que regem o ingresso.”

---

<sup>59</sup>LORIZZO, TINA; PETROVIC, VANJA. Policiamento Democrático – Desafios de Implementação em Moçambique. Uma análise detalhada da formação para a profissionalização. Maputo. p,79-84

Nestes termos, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 16/2013, de 12 de Agosto – revisão da lei que cria a PRM<sup>60</sup>, cuja natureza está assente no Artigo 1 da respectiva lei, segundo o qual:

1. A Polícia da República de Moçambique, abreviadamente designada por PRM, é um órgão público, apartidário, de natureza paramilitar, integrado no Ministério que superintende a área da ordem e segurança pública. A existência da PRM não exclui a criação de outros organismos especializados integrados noutras instituições públicas. Por outro lado, o n.º 4 do Artigo 2 (princípios fundamentais) estabelece que “No uso dos meios ofensivos para a garantia da ordem, segurança e tranquilidade pública, a PRM observa os limites da necessidade, razoabilidade, proporcionalidade e adequabilidade.”

Relativamente às competências, o n.º 1 do Artigo 4 determina que: “No quadro da Política de Defesa e Segurança, a PRM tem como competências gerais: a) assegurar o respeito pela legalidade, garantindo a ordem, segurança e tranquilidade públicas; b) proteger pessoas e bens; c) adoptar as providências adequadas à prevenção e repressão da criminalidade e dos demais actos contrários a lei e aos regulamentos, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outros organismos; d) garantir o funcionamento normal das instituições e o regular exercício dos direitos, garantias e liberdades fundamentais dos cidadãos; e) garantir a protecção, a ordem e a segurança das instituições públicas e dos objectivos económicos estratégicos e sociais; f) garantir a protecção e segurança costeira, lacustre e fluvial; g) garantir a segurança e a protecção da fronteira estatal; h) garantir a protecção de florestas, fauna e meio ambiente.”

Especificamente no caso de motins, a PRM conta com a unidade canina que, segundo o n.º 1 do Artigo 30, “é vocacionada, fundamentalmente, para participar em acções de garantia da ordem e segurança públicas que exijam a utilização de caninos, especialmente para o efeito: 2. a) controlo de massas.” Mas, a actuação da PRM carece de um entendimento maior, principalmente na famigerada expressão ordem pública, nem que seja necessário o resultado morte como dano colateral na sua busca pela tal manutenção, esbarando-se todavia em colisão de direitos.

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

---

<sup>60</sup>Cfr. aLei n.º 16/2013, de 12 de Agosto – revisão da Lei que cria a PRM, publicado no BR, I Série,n.º64, 7.º Suplemento, Segunda-feira, 12 de Agosto de 2013, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

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 “ordem material, isto é, a ausência de desordem ou reposição da paz na vida coletiva” (...).<sup>61</sup>

Assim, em primeiro lugar a segurança é um dos primeiros fins do Estado, constituindo-se o Estado como o seu garante...<sup>62</sup> Em segundo lugar temos a ordem pública que aparece na representação da segurança. E neste caso, para haver liberdade deve haver ordem pública e ambas são fundamentais para a comunidade, para os cidadãos e para as instituições. <sup>63</sup> De facto, a ordem pública está interrelacionada com a liberdade. Em virtude disto, a liberdade estabelece os limites, enquanto a ordem pública relaciona-se com o equilíbrio preconizado por essas mesmas liberdades.<sup>64</sup> A ordem pública pode ser interpretada numa vertente que designaremos de “técnica” ou “jurídica” ou ainda “formal” e num prisma material. Segundo o mesmo autor, na perspectiva das três componentes citada acima dizem o seguinte:

- Na perspectiva formal a ordem pública representa conjunto de regras fundamentais em sociedade sem as quais se importaria a anarquia em consequência, o atropelo às mais elementares regras da convivência entre os homens;
- Do ponto de vista material a ordem pública significa a ausência de desordem e violência;
- Numa perspectiva jurídica de acordo com al. d) do n.º 2, do art.º 182º, do Código Civil (CC) estabelece que as associações se extinguem (...) quando a sua existência se torne contrária a ordem pública;
- Para o direito privado a ordem pública designa o conjunto de princípios e disposições imperativas (...), constituídos por um limite geral da autonomia da vontade contratual;
- No Direito Constitucional, a ordem pública surge como uma espécie de parâmetro legítimo que o legislador pode invocar para impor e justificar restrições aos direitos e liberdades aí consagradas.

---

<sup>61</sup> ALVES, A. C. (2008). *Em Busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana. p.31.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>63</sup> DA CRUZ, Ulisses Ferreira Lopes (2022). *Reunião e Manifestação – Actuação da Polícia na Manutenção da Ordem Pública em São Tomé e Príncipe*, Lisboa. p.2.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p.11.

Tendo presente o conceito de ordem pública, MIRANDA (1994) debruça-se sobre a temática e afirma que a mesma significa (conjunto de condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos individuais).<sup>65</sup>

De salientar que, segundo o direito constitucional, compete à polícia resolver as necessidades colectivas de segurança e ordem pública como manda a lei. Tal como foi mencionado previamente, uma das funções primordiais da polícia é manter a ordem pública, e deve ser feita de uma maneira preventiva e não repressiva. Por conseguinte, uma das atribuições da polícia, é garantir a ordem e a tranquilidade pública e a protecção e segurança do cidadão.<sup>66</sup>

### **13. Formas de Actuação e Medidas**

Ao reflectir sobre as formas de actuação e medidas adoptadas pela PRM no exercício de funções, há sempre ocasiões que demonstram desproporcionalidade e excessos na sua intervenção, e do ponto de vista legal, incumbe-nos apontar as linhas orientadoras da actuação da corporação, principalmente no contexto de motins, revoltas e manifestações (pacíficas e/ou violentas) que não raras vezes resultam em baleamentos ou ofensas corporais graves que atentam para a dignidade humana.

O princípio da proporcionalidade conheceu grande expansão nas últimas décadas nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais, estando notavelmente globalizado. Enquanto princípio jurídico, nasceu na Alemanha, surgindo primeiro no Direito de Polícia e expandindo-se depois a outras áreas, designadamente ao Direito Constitucional. Cita-se a decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão sobre as farmácias de 1958 (*Apothekenurteil*, BVerfGE 7, 377, 1958) como o momento do seu nascimento no Direito Constitucional.<sup>67</sup>

A *vinculação das entidades públicas* acaba por traduzir a própria essência dos direitos fundamentais em geral, ainda que seja especificamente concebida para os direitos, liberdades e

---

<sup>65</sup>DA CRUZ, Ulisses Ferreira Lopes (2022). Reunião e Manifestação – Actuação da Polícia na Manutenção da Ordem Pública em São Tomé e Príncipe, Lisboa. p,11-12.

<sup>66</sup>Ibidem, p,22.

<sup>67</sup>LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira (2021) *Op.cit.*p. 126-127.

garantias.<sup>68</sup> O Decreto n.º 84/2014, de 31 de Dezembro que estabelece o regime de disciplina da PRM e correspondentes procedimentos para aplicação de medidas disciplinares é um importante instrumento no reforço das garantias de legalidade para os cidadãos. Nos termos do n.º 2 do Artigo 3 do referido Decreto, os membros da PRM, no exercício das suas funções, guiam-se pelo rigor no respeito pela legalidade, neutralidade, apartidarismo, imparcialidade, igualdade, integridade, isenção, objectividade, proporcionalidade, igualdade de tratamento e respeito pelos direitos e liberdades fundamentais do Homem.

Nos termos do Artigo 5, considera-se infracção disciplinar o facto voluntario, quer consista em acção ou omissão, que viole qualquer dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função policial. Nesta senda, o Artigo 15 prevê sanções aplicáveis aos membros da PRM, nomeadamente: a) Advertência; b) Repreensão pública; c) Guarda, patrulha e piquete; d) Multa; e) Aquartelamento ou corte de licença da unidade; f) Despromoção; g) Demissão; Reforma compulsiva; i) Expulsão.<sup>69</sup> A par destes mecanismos de controlo da actuação da PRM, o Artigo 28 do CP determina que “A responsabilidade penal consiste na obrigação de reparar o dano causado na ordem jurídica da sociedade, cumprindo a pena ou medida estabelecida na lei.”<sup>70</sup>

Com efeito, nos termos do Artigo 52 do CPP<sup>71</sup>, “A acção penal é pública e compete ao Ministério Público o seu exercício, com as restrições constantes dos artigos 55 e 56.” Relativamente às questões indemnizatórias, o Artigo 80 do CP fixa o princípio de adesão, segundo o qual o pedido de indemnização civil fundado na prática de um crime é deduzido no processo penal respectivo, só o podendo ser em separado, em acção cível, nos casos previstos na lei. Ora, de acordo com o Artigo 501 do Código Civil (CC), “O Estado e demais pessoas colectivas públicas, quando haja danos causados a terceiro pelos seus órgãos, agentes ou

---

<sup>68</sup>GOUVEIA, Jorge Bacelar (2015).Direito Constitucional de Moçambique. IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa Campus de Campolide -1099-032, Lisboa/Maputo,p.337.

<sup>69</sup>Cfr. o Artigo 15 do Decreto n.º 84/2014, de 31 de Dezembro – Regulamento Disciplinar da Polícia da República de Moçambique. Publicado na I Série, n.º 105, 15.º Suplemento, quarta-feira, 31 de Dezembro de 2014.

<sup>70</sup>Cfr. o Artigo 28 da Lei n.º24/2019, de 24 de Dezembro – aprova o Código Penal. Publicado no BR. I Serie Nº 248., de 24 de Dezembro de 2019, Terça-feira, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

<sup>71</sup>Cfr. O Artigo 52 da Lei n.º25/2019, de 26 de Dezembro – aprova o Código do Processo Penal. Publicado no BR. I Série Nº 249., de 26 de Dezembro de 2019, Quinta-feira, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

representantes no exercício de actividade de gestão privada, respondem civilmente por esses danos nos termos em que os comitentes respondem pelos danos causados pelos seus comissários.”<sup>72</sup> A atuação da polícia deve ser profissional e não incorrendo em situações de abuso de autoridade, usando excessivamente e de forma desproporcional a força. Segundo explica OLIVEIRA (2015, p. 41) é “preferível prevenir a reagir, negociar do que reprimir e, quando for necessário o uso de força, saber aplicar os meios coercivos, é necessário respeitar as pessoas e os bens – princípio de mínima intervenção. Para materializar a sua missão, a polícia na sua génese deve cumprir e fazer cumprir as obrigações inerentes impostas pela lei, e em certa medida recorrer ao uso de força (não de maneira excessiva) para salvaguardar o cumprimento das normas definidas pela lei, respeitando os princípios basilares da actuação policial, e não se esquecendo do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.<sup>73</sup> Face às alterações da ordem pública devem ter presente que é:

- Preferível prevenir que reagir – princípio da actuação preventiva
- Preferível negociar a reprimir
- E quando for necessário fazer o emprego dos meios coercivos é necessário respeitar o mais possível as pessoas e os seus bens - princípios da mínima intervenção<sup>74</sup>

Na análise deste direito de reunião e de manifestação conclui-se que em época de eleições, quer sejam legislativas, autárquicas/regional ou presidenciais, é o momento de maior incidência de reuniões e de manifestações no país. Deste modo, a polícia assume um papel importante, tanto na garantia deste direito fundamental dos cidadãos como também a sua protecção, com especial atenção nestas épocas propícias ao exercício deste direito fundamental, como é o caso das eleições, durante as quais o sistema de segurança é ameaçado pelo descontentamento dos manifestantes.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup>Cfr. o Artigo 501 do Código Civil de Moçambique, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de Novembro de 1966 e publicado no BR n.º 57, de 19 de Dezembro de 1966.

<sup>73</sup>DA CRUZ, Ulisses Ferreira Lopes (2022). Reunião e Manifestação – Actuação da Polícia na Manutenção da Ordem Pública em São Tomé e Príncipe, Lisboa. p,25.

<sup>74</sup>Ibidem, p,26.

<sup>75</sup>Ibidem, p,76.

Para TEODATO HUNGUANA,<sup>76</sup> nas nossas circunstâncias, e no complexo de transição do monopartidarismo Político-Estado para o Estado de Direito Democrático, processo no qual a resistência do passado, que ainda não se tornou completamente passado, e a afirmação do progresso, que ainda carece de larga consolidação, a prevalência desses valores, assume importância crítica e determinante. Determinante para a própria emancipação do Estado da tenaz do Partido-Estado sobre o Estado e a Sociedade, nas condições do multipartidarismo formal. Com efeito, no que diz respeito a esta questão da proporcionalidade orientada ao poder judicial, a juíza conselheira - LÚCIA DA LUZ RIBEIRO,<sup>77</sup> defende que: “cuida-se, fundamentalmente, de aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias e abusivas contra os direitos fundamentais. Ou seja, é necessária a ponderação entre a contribuição que a diferença acarreta para a finalidade pretendida e o ônus ou desvantagem que traz.”

---

<sup>76</sup>Conselho Constitucional – O Guardião (2021). Princípios Estruturais da Constituição da República de Moçambique, Maputo.,p, 39.

<sup>77</sup>Conselho Constitucional – O Guardião (2021). Princípios Estruturais da Constituição da República de Moçambique, Maputo, p, 310.

## CONCLUSÃO

O tema do princípio da proporcionalidade no Direito Penal moçambicano, especialmente quando se trata do equilíbrio entre a defesa da ordem pública e o direito à manifestação, é sem dúvida um assunto complexo e de grande relevância para o nosso ordenamento jurídico. Historicamente, o princípio da proporcionalidade nasce no contexto do Direito de Polícia enquanto uma das formas da manifestação do poder coercivo do Estado. Ao longo deste trabalho, a análise minuciosa deste princípio revelou um conjunto de desafios e dilemas que permeiam a aplicação da lei penal nas situações envolvendo manifestações e a preservação da ordem pública. A proporcionalidade, como princípio fundamental do Direito, visa garantir que as medidas adoptadas pelo Estado sejam adequadas, necessárias e proporcionais ao objectivo almejado. No contexto penal, isso significa que as sanções e restrições impostas pelo Estado – com base no princípio da legalidade, devem ser proporcionais à gravidade do delito e aos interesses protegidos. Os CP's de 1886, 2014 e 2019 dedicaram especial atenção a esta questão, tendo se direccionado especificamente ao legislador e ao juiz a aplicação prática deste princípio. No entanto, quando se trata de equilibrar a defesa da ordem pública com o direito à manifestação, surgem dilemas complexos. Por um lado, o Estado tem o dever de proteger a ordem pública e garantir a segurança dos cidadãos, o que pode exigir a restrição de certas manifestações que representem uma ameaça à paz social. Por outro lado, o direito à manifestação é uma garantia fundamental numa sociedade democrática, sendo essencial para a promoção do debate público e da participação cívica. A conclusão que emerge desse debate é a importância de encontrar um equilíbrio adequado entre estes dois princípios possivelmente conflituantes. Embora o Estado tenha o direito legítimo de impor restrições às manifestações que representem uma ameaça à ordem pública, tais restrições devem ser estritamente necessárias e proporcionais à ameaça em questão. Além disso, é crucial que o Estado respeite e proteja o direito à liberdade de expressão e manifestação, garantindo que as restrições impostas sejam justificadas, transparentes e não discriminatórias. Neste sentido, a promoção de um diálogo aberto e construtivo entre o Estado e os grupos manifestantes pode ser fundamental para evitar conflitos e encontrar soluções que respeitem tanto a ordem pública quanto o direito à manifestação. Além disso, é essencial que o sistema jurídico moçambicano promova constantemente a capacitação dos agentes responsáveis pela aplicação da lei, garantindo que eles compreendam plenamente os princípios da proporcionalidade e os direitos fundamentais consagrados na CRM.

## SUGESTÕES

- ❖ É fundamental fornecer treinamento adequado e contínuo para os agentes da PRM em matéria de Direitos humanos, Direito constitucional e uso proporcional da força, sendo essencial incluir capacitação dos agentes para lidar com manifestantes de forma pacífica e respeitosa, priorizando a mediação e o diálogo.
- ❖ Criação de mecanismos eficazes de prestação de contas para garantir que a conduta da PRM durante manifestações seja monitorada e avaliada de forma independente, devendo envolver a criação de comissões independentes de Direitos Humanos ou o fortalecimento de órgãos existentes para investigar e responsabilizar os abusos policiais.
- ❖ A intervenção da PRM deve ser estritamente proporcional à gravidade da situação, e significa que a força usada pela polícia deve ser adequada e necessária para responder à ameaça específica representada pelos manifestantes, sendo que o uso excessivo de força deve ser proibido.
- ❖ A PRM deve ser incentivada a identificar os líderes e os respectivos objectivos das manifestações para facilitar o diálogo e a negociação, para evitar mal-entendidos e confrontos desnecessários, permitindo que a polícia direcione seus esforços para resolver os problemas subjacentes que motivaram a manifestação.
- ❖ A legislação deve estabelecer directrizes claras sobre o uso de equipamentos e táticas pela PRM durante as manifestações, o que inclui restrições ao uso de armas letais e equipamentos ofensivos que possam causar danos desnecessários aos manifestantes, bem como a proibição de técnicas de contenção que possam representar riscos à saúde ou à vida dos manifestantes.
- ❖ A legislação deve exigir que a PRM seja transparente nas suas operações durante as manifestações, incluindo a identificação dos agentes envolvidos, o registo de incidentes e o relato público das acções tomadas.

## OBRAS DE REFERÊNCIA

- ALVES, A. C. (2008). *Em Busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa.
- ALBUQUERQUE, Paulo Pinto (2010). *Comentário ao Código Penal, à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos direitos do Homem*. 2ª edição, Universidade Católica Editora.
- BELEZA, Teresa Pizarro, *Direito Penal*. (1998). 1º volume, 2ª edição (revista e actualizada), AAFDL.
- BELEZA, Teresa e MELO, Helena (2012). *A Mediação Penal em Portugal*, Almedina.
- CANOTILHO, Gomes e MORREIRA, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I*, Coimbra.
- CISTAC, Gilles. *História do Direito Processual Administrativo Contencioso Moçambicano*. Maputo.
- DA CRUZ, Ulisses Ferreira Lopes (2022). *Reunião e Manifestação – Actuação da Polícia na Manutenção da Ordem Pública em São Tomé e Príncipe*, Lisboa.
- GONCALVEZ, Manuel Lopes Maia (1994). *Código Penal Português, na doutrina e na jurisprudência*, 2.ª ed. Almedina, Coimbra.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar (2015). *Direito Constitucional de Moçambique*. IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa Campus de Campolide -1099-032Lisboa/Maputo.
- LATAS, António João; DUARTE, Jorge Dias e PATTO, Pedro Vaz (2007). *DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL*. Instituto Nacional de Administração Palácio dos Marqueses de Pombal. Lisboa.
- LOPES, Dulce; COUTINHO, Francisco Pereira; BOTELHO, Catarina Santos (2021). *O Princípio da Proporcionalidade*. Instituto Jurídico. Coimbra.
- MACIE, Albano (2018). *Direito Penal I*. Textos de apoio. Editora Gráfica. Maputo.
- MIRANDA, Jorge (1996) *Direito de Reunião*, in Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. VII, Lisboa.
- PRATA, Ana (1995). *Dicionário Jurídico*, 3ª edição (revista e actualizada). Coimbra: Livraria Almedina.
- QUEIROZ, Paulo (2008). *Direito Penal – Parte geral*. 4ª edição. Rio de Janeiro.
- SARLET, Ingo Wolfgang. (2006) *Constituição, Proporcionalidade e Direitos Fundamentais: O Direito Penal entre Proibição de Excesso e de Insuficiência*, Porto Alegre.

SILVA, Ivan Luiz da (2004). *Princípio da insignificância no direito penal*. Curitiba: Ed. Jurua,  
 REALE, Miguel. (1988) *Lições Preliminares de Direito*. 16. ed. Saraiva, São Paulo.  
 REDECKER, Ana Cláudia (2019). *Considerações Sobre o Princípio da Proporcionalidade*.  
 Porto Alegre.

### • **LEGISLAÇÃO**

Constituição da República de Moçambique de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho – Lei de revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique, publicada no BR n.º 51, I Série, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

Constituição da República de Moçambique de 1990 - publicada no BR, I Série, N.º44, 2 de Novembro de 1990, Sexta-feira, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, publicada no BR, N.º 1 da I Série, quarta-feira, 25 de junho de 1975,

Código Civil de Moçambique, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de Novembro de 1966 e publicado no BR n.º 57, de 19 de Dezembro de 1966.

\_\_\_\_Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro – aprova a Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público. Publica no BR, I Série N.º 8., de 12 de Janeiro de 2022, Quarta-feira, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

\_\_\_\_Lei n.º24/2019, de 24 de Dezembro – aprova o Código Penal. Publicado no BR. I Serie N.º 248., de 24 de Dezembro de 2019, Terça-feira, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

\_\_\_\_Lei n.º25/2019, de 26 de Dezembro – aprova o Código do Processo Penal. Publicado no BR. I Serie N.º 249., de 26 de Dezembro de 2019, Quinta-feira, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

\_\_\_\_Lei n.º 16/2013, de 12 de Agosto – revisão da Lei que cria a PRM, publicado no BR, I Série, n.º64, 7.º Suplemento, Segunda-feira, 12 de Agosto de 2013, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo.

\_\_\_\_Decreto n.º 84/2014, de 31 de Dezembro – Regulamento Disciplinar da Polícia da República de Moçambique. Publicado na I Série, n.º 105, 15.º Suplemento, quarta-feira, 31 de Dezembro de 2014.

\_\_\_\_\_Carta da Organização das Nações Unidas - assinada em São Francisco, a 26 de Junho de 1945.

\_\_\_\_\_Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos – 1981.

\_\_\_\_\_Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a 16 de Dezembro de 1966.

\_\_\_\_\_Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovado em Viena. Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos.

\_\_\_\_\_Decreto n.º 84/2014, de 31 de Dezembro – Regulamento Disciplinar da Polícia da República de Moçambique. Publicado na I Serie, n.º 105, 15.º Suplemento, quarta-feira, 31 de Dezembro de 2014.

- **JURISPRUDÊNCIA**

Conselho Constitucional – O Guardião (2021). Princípios Estruturais da Constituição da República de Moçambique, Maputo. O referido Acórdão encontra-se disponível em <http://www.cconstitucional.org.mz>., consultado no dia 28 de Abril de 2024.

Conselho Constitucional – O Guardião (2021). Princípios Estruturais da Constituição da República de Moçambique, Maputo.

- **SITES de INTERNET**

Centro para Democracia e Desenvolvimento (2021) *Limitação do Direito a manifestação põe em causa a participação democrática dos cidadãos na vida pública*, disponível em <https://cdd.org.mz>., acessado aos 30 de Abril de 2024.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*, apud Silveira, Denise Tolfo e Córado, Fernanda Peixoto (2009) *Métodos de Pesquisa*, 1ª Edição, UFRGS Editora, Rio grande do Sul, <https://books.google.co.mz/books?hl=pt>, acessado aos 12 de Abril de 2024.

GIL, A.C. *Como elaborar projectos de pesquisa*, Apud, Silveira, Denise Tolfo e Córado, Fernanda Peixoto (2009) *Métodos de Pesquisa*, 1ª Edição, UFRGS Editora, Rio grande do Sul, <https://books.google.co.mz/books?hl=pt>, acessado aos 13 de Abril de 2024.

LORIZZO, TINA; PETROVIC, VANJA. Policiamento Democrático – Desafios de Implementação em Moçambique. Uma análise detalhada da formação para a profissionalização. Maputo. Disponível em <https://reformat-researchformocambique.org.mz>., acessado aos 7 de Março.