

A polícia no Estado de Direito (II): perturbação da ordem e segurança pública

António Francisco de Sousa

1. No centro da actuação das forças de segurança está a *perturbação policial*, isto é, a situação concreta que, violando a ordem e/ou a segurança públicas, legitima e geralmente impõe a intervenção policial. A *perturbação policial* suscita, pois, a questão de saber a partir de que momento uma dada conduta representa uma violação da ordem e segurança públicas e quem, por acção ou omissão, pode ser considerado *perturbador* da ordem e segurança públicas, expondo-se assim às medidas policiais. O conceito de *perturbação da ordem e segurança públicas* é extremamente amplo, abarcando em geral toda e qualquer violação da lei, especialmente a violação do código penal, do código de estrada, das normas de disciplina das edificações urbanas, de protecção do ambiente, da caça, da pesca, da saúde pública, do trabalho, etc.. Em geral, a *perturbação* representa a violação ou o simples perigo de violação de um bem jurídico-policialmente protegido, que em geral é a ordem e/ou a segurança públicas. O *perturbador* é o responsável pela *perturbação*, podendo esta resultar de uma sua acção (*perturbador de conduta*) ou de uma situação concreta pela qual ele é responsável (*perturbador de situação*). O direito policial adopta um conceito amplo de *perturbador*, pois tanto o menor como o alienado mental ou o embriagado podem ser perturbadores na perspectiva jurídico-policial. O perturbador não tem de ter consciência do seu dever policial e do perigo pelo qual é responsável. Para ser perturbador, não é necessária a consciência da conduta ou o conhecimento da situação.

2. Porque para haver perturbação da ordem e segurança públicas, isto é, perturbação policial, não é necessário a existência de um dano, sendo suficiente que um bem protegido pelo direito policial esteja seriamente ameaçado, o conceito de *perigo policial* ocupa uma posição central na acção das forças policiais e em especial das forças de segurança, pois também estas devem actuar preferencialmente a montante do dano, isto é, quanto possível antes que o dano ocorra, enquanto há apenas um perigo de ocorrência do dano. Por exemplo, se um camião deixou cair uma pedra de dimensões significativas na via pública já deve haver intervenção das forças de segurança (p. ex. removendo, sinalizando ou

cortando o trânsito) mesmo que ainda não tenha ocorrido um acidente, pois já se verifica um perigo iminente para a circulação nessa via pública. Os bens jurídico-policionalmente protegidos, definidos genericamente como a *ordem e a segurança públicas* são, mais em concreto, a vida, a saúde, a liberdade, a propriedade, a segurança rodoviária, etc., pelo que, como regra geral, a polícia deve intervir quando estes bens correm sério risco (um risco que vai para além do risco socialmente aceitável) de serem substancialmente lesados ou de perecerem. Há diferentes tipos de perigo policial, como o perigo comum, o perigo actual, o perigo iminente, o perigo directo, o perigo aparente e a aparência de perigo, todos eles conceitos fundamentais do direito policial moderno

3. A *aparência de perigo* verifica-se quando a polícia toma uma situação como sendo de *perigo* com base numa *apreciação errónea* de situação material, mas o agente, apesar de fazer um diagnóstico errado da situação concreta, respeita as normas técnicas e de prudência a que está obrigado. A situação concreta não é de perigo, mas é tomada pelo agente cumpridor do seu dever como sendo de perigo. Por isso, a *aparência de perigo* é tratada como *perigo policial* para efeitos de legitimação da intervenção e de (des)responsabilização do agente. Na *aparência de perigo*, a situação concreta apresenta-se ao agente, numa observação objectiva, como de sendo *perigo* sem na realidade o ser. O agente constata uma situação que justifica a previsão do perigo, devendo, portanto, intervir de acordo com a sua previsão. Diferentemente, no *perigo putativo* ou *perigo aparente* a situação só é tomada pelo agente como sendo *de perigo* porque ele viola os seus deveres funcionais, não agindo com a diligência a que estava obrigado. O agente só concluiu que a situação concreta representava um perigo policial porque não cumpriu o seu dever. Objectivamente a situação não podia ser considerada como *de perigo* por um agente cumpridor do seu dever. Neste caso, não há *perigo policial*, sendo ilegais as medidas que vierem a ser tomadas. Por isso, para evitar erros de actuação policial, que podem ter consequências imprevisíveis, nas situações em que haja *suspeita de perigo, em que ainda falta a necessária probabilidade de ocorrência de um dano para um bem protegido pelo direito policial*, a polícia deve adoptar medidas de clarificação do perigo que a situação concreta eventualmente encerra, ou seja, medidas de *investigação do perigo*. Havendo suspeita de perigo para bens jurídicos de grande relevância (como a vida

ou a integridade física) já estão geralmente justificadas medidas provisórias (cautelares) mesmo durante a investigação do perigo. A correcta avaliação do perigo é, pois, fundamental como pressuposto da intervenção policial, tanto para o tipo de intervenção como para os meios a empregar na intervenção. A adequação da intervenção depende de um correcto diagnóstico da situação, mas muitas vezes também de uma adequada previsão sobre o evoluir dos acontecimentos, como será o caso, por exemplo, na intervenção contra um grupo revoltoso que se integra numa manifestação em que a maior parte das pessoas se comporta pacificamente.

4. Para ser correcta e adequada, a medida policial de prevenção do perigo deve considerar devidamente a natureza do bem ameaçado, a dimensão do dano esperado, o tipo e a intensidade do perigo que ameaça e o grau de probabilidade da ocorrência do dano, a distância temporal de ocorrência do dano, a justa relação entre o bem protegido e o custo da intervenção policial. O grau de exigências a fazer à probabilidade de ocorrência do dano deve ser inversamente proporcional à relevância do bem protegido: quanto mais importante for o bem protegido na escala de valores do Estado de direito, tanto menores serão as exigências a fazer em sede de probabilidade de ocorrência do dano.

5. O *perigo iminente* desencadeia a *competência de urgência* das forças policiais, como competência subsidiária ou poder de substituição das autoridades normalmente competentes pelas forças policiais.

6. Finalmente, o perigo policial enquanto pressuposto de intervenção das forças de segurança é em geral apenas o perigo concreto, que existe numa dada situação concreta, por oposição ao perigo *abstracto*, que é *meramente hipotético*, pois nele verifica-se apenas a *possibilidade teórica de se converter em perigo concreto*. Por exemplo, a lei que proíbe circular acima de certa velocidade nas auto-estradas fá-lo porque considera essa situação como perigosa em abstracto. O *perigo abstracto* é em geral prevenido pelas autoridades administrativas através de "regulamentos de polícia" ou pelo legislador (p. ex. na legislação de circulação rodoviária). A violação das normas jurídicas que previnem o perigo abstracto constitui em si uma *violação da segurança pública* que legitima a intervenção policial.