



UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
DEPARTAMENTO DE DIREITO

A PRIVATIZAÇÃO DE FUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA INTERNA:

FUNÇÕES INALIENÁVEIS DO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO E
NOVO PARADIGMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DE PODERES DE POLÍCIA

**Tese apresentada para a obtenção do grau de doutor em Direito
(Especialidade em Ciências jurídico-processuais)**

Doutorando: João José Rodrigues Afonso

Orientador: Prof. Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente

Julho de 2015

Lisboa

JOÃO JOSÉ RODRIGUES AFONSO

A PRIVATIZAÇÃO DE FUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA INTERNA:

FUNÇÕES INALIENÁVEIS DO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO E

NOVO PARADIGMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DE PODERES DE POLÍCIA

Tese apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa

para a obtenção do grau de doutor em Direito

(Ciências jurídico-processuais)

Orientador:

Prof. Doutor MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

Lisboa: 2015

DEDICATÓRIA

Aos meus Pais e Irmãos,
Por quem tudo faço e a quem tanto devo.
À Liliana, pelo amor e distinta amizade.
Ao meu Tio João, *in memoriam*.

Nos momentos mais difíceis da vida, é em vós que me amparo. Na solenidade dos melhores momentos, é de vós que me lembro. Sem vós, nunca as minhas aspirações me abririam o caminho que tomei. É, pois, com justos motivos, que ocupais o primeiro lugar no meu coração.

Ofereço-vos este trabalho, despretensioso, que vale mais pela honestidade com que o realizei do que pelo seu conteúdo imperfeito. As imperfeições, todas, pertencem-me, são da minha responsabilidade.

João.

AGRADECIMENTOS

A primeira palavra de gratidão é deixada ao nosso orientador, Prof. Doutor MANUEL VALENTE. O produto do nosso estudo é obra do seu incansável incentivo e apoio, tanto na nossa vida profissional como académica. Combinar simplicidade e modéstia com sabedoria é, segundo cremos, o que melhor define o nosso Mestre e Amigo.

É nosso dever deixar um sincero agradecimento ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e a todos os docentes que nos ensinaram o caminho para o estudo. Sem eles, não seria possível aos alunos honrar o lema desta nobre instituição: *Victoria Discentium, Gloria Docentium*.

Com a mesma gratidão, queremos destacar a Universidade Autónoma de Lisboa e os nossos docentes do curso de doutoramento, Professores Doutores DIOGO LEITE DE CAMPOS, JOSÉ LEBRE DE FREITAS, LUÍS MENEZES LEITÃO e, em especial, o Professor Doutor ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, pela disponibilidade na revisão de alguns conteúdos da tese.

Uma palavra de apreço vai para os nossos colegas da Academia Europeia de Polícia, do Curso *Pan-European Football Security Training*, realizado em Praga, em setembro de 2014, pelos inúmeros esclarecimentos prestados em matérias comparadas de segurança privada.

O desafio da realização deste estudo não seria possível sem a simplicidade com que certas pessoas nos permitiram encará-lo. É, por isso, com boas razões, que devemos anunciá-las na hora das gratidões: aos nossos amigos JOSÉ RAMOS e HUGO CRUZ que mostram sempre tanta afeição e apoio, que é difícil encontrar outras pessoas semelhantes na arte da Amizade; ao nosso amigo PICA DOS SANTOS que, no início dos trabalhos, nos concedeu o crédito e a confiança para prosseguir a jornada; à MARTA REIS e à amiga CATI, pela revisão do resumo em língua inglesa; aos nossos colegas de trabalho que, no geral, nos deram alento nas horas de maior cansaço.

A última palavra, mas mais importante como devem compreender, vai para os meus PAIS e IRMÃOS, que tudo apostaram na minha educação, muitas vezes com sacrifícios, e à LILIANA, mãe da minha filha DIANA, que tantas horas me dispensou em troca de soledade, sem nunca deixar de o fazer com um sorriso de apoio incondicional.

Queiram todos receber o nosso profundo e sincero agradecimento!

RESUMO

Em Portugal, a questão da segurança das comunidades percorreu vários caminhos e experimentou diversos modelos de organização até à institucionalização da *Polícia* em sentido orgânico e formal.

A História demonstra que a segurança (interna e externa) é indispensável e indissociável da organização jurídico-política de um Estado, enraizando-se em postulados fundamentais como a soberania, a autoridade ou a supremacia do poder público. Numa democracia ativa, o instituto de *Polícia* e o conceito de *segurança pública interna* renovam os seus contornos, moldando-se à consciência social, que é cada vez mais estimulada a participar na produção do bem/valor/direito constitucional “*segurança*”.

A clássica dicotomia que opõe o *publicum* ao *privatum* constituiu a força motriz que permitiu o desenvolvimento das formas públicas de polícia. Com o esbatimento deste díptico, a Polícia ganha novas formas, rendendo-se à exploração económica da segurança, que se iniciou na esfera privada mas parece querer dominar, cada vez mais, a esfera pública.

O crescimento da privatização da segurança obriga a que se repensem os princípios da subsidiariedade e da participação democrática dos cidadãos na vida social, impondo que a sociedade produza níveis mínimos de segurança, através da adoção de medidas de autoproteção. A complementaridade da segurança pública e da segurança privada permite libertar as polícias do Estado, que passam a dedicar-se ao núcleo duro e essencial da função policial: os domínios da prevenção criminal em sentido estrito, ordem pública, inteligência, investigação criminal e cooperação internacional. O Estado, sabendo de antemão que não pode aumentar a polícia *ad æternum*, demite-se, em parte, do seu papel eminentemente dominador em matéria de segurança. A solução passa por retirar funções às forças policiais, recorrendo à indústria privada de segurança e valendo-se, tanto quanto possível, dos princípios da complementaridade e subsidiariedade na prossecução de funções públicas de segurança.

Todavia, a cedência de funções de segurança ou de poderes de polícia administrativa a entidades privadas deve resguardar-se dos males e perniciosidades da *miragem do lucro*. O mercado da segurança visa o lucro. Ao entregar-lhe a promoção da segurança pública, não irá governá-la, mas apoderar-se e servir-se dela.

Palavras-chave: Polícia; segurança; autoridade; privatização.

ABSTRACT

In Portugal, the issue of the security of the communities has taken several paths and experienced various organisational models till the institutionalisation of the Police, in organic and formal sense.

History shows that security (internal and external) is essential and inseparable from the juridical and political organisation of a State, set in fundamental foundations such as sovereignty, authority or the supremacy of public authorities. In an active democracy, the *Police* and the concept of *public security* redefine themselves in agreement with social consciousness, which is increasingly encouraged to participate in the production of *security*, as a value and constitutional right.

The classical dichotomy between the public and private sectors was the driving force that enabled the development of public forms of police. With the fading of this dichotomy, police gains new outlines, yielding to the economic exploitation of security, which began in the private sphere but progressively it seems to dominate the public sphere.

The growth of social security privatization requires rethinking the principles of subsidiarity and democratic participation of citizens in social life, obliging society to produce minimum security levels, through the carrying of self-protection measures. The complementarity (or cohesive relationship) between public and private security helps to rid police forces of certain tasks, so they can focus on core functions and skills: the field of crime prevention (in the strict sense), public order, intelligence, criminal investigation and international cooperation. Knowing in advance that it cannot increase the Police *ad æternum*, the State partially resigns its eminent dominant role in matters of security. The solution is to remove police forces' duties, using the private security industry, and relying as far as possible on the principles of complementarity and subsidiarity in the pursuit of social security tasks.

However, the delegation of security functions or administrative police powers to private entities must be wary of the noxiousness of “profits mirage”. Like any business, the security market is intended to make profit. If you bestow the promotion of public security to private entities, they will not manage it but they will take it over and use it.

Keywords: Police; security; authority; privatisation.

RÉSUMÉ

Au Portugal, la question de la sécurité des communautés a parcouru plusieurs chemins et a expérimenté divers modèles d'organisation jusqu'à l'institutionnalisation de la *Police*, au sens organique et formel.

L'Histoire témoigne que la sécurité (interne et externe) est essentielle et indissociable de l'organisation juridico-politique d'un État. La sécurité s'enracine en des postulats fondamentaux comme la souveraineté, l'autorité ou la suprématie des pouvoirs publics. Dans une démocratie active, la *Police* et le concept de la *sécurité intérieure* se redéfinissent en accord avec la conscience sociale, qui est stimulée à s'engager de plus en plus à renforcer la production de la *sécurité*, en tant que valeur et droit constitutionnel.

La dichotomie classique entre *public* et *privé* a constitué la force motrice qui a permis le développement de formes de police publique. Avec l'assouplissement de ce diptyque, la police obtient de nouvelles formes, cédant à l'exploitation économique de la sécurité qui a commencé dans la sphère privée mais semble vouloir dominer de plus en plus la sphère publique.

La croissance de la privatisation de la sécurité exige que l'on repense les principes de subsidiarité et de participation démocratique des citoyens à la vie sociale, en imposant que la société produise des niveaux minimaux de sécurité, par le biais de l'adoption de mesures d'autoprotection. La complémentarité entre la sécurité publique et la sécurité privée permet de débarrasser les forces policières de l'État de certaines tâches, pouvant ainsi se consacrer au noyau dur et essentiel du maintien de l'ordre : le domaine de la prévention de la criminalité (au sens strict), l'ordre public, l'enquête criminelle, le renseignement et la coopération internationale. Sachant à l'avance qu'il ne peut augmenter sans cesse la police, l'État se démissionne, en partie, de son rôle éminent en matière de sécurité. La solution passe par retirer des fonctions aux forces publiques, en se liant et se secourant de l'industrie de la sécurité privée et des principes de complémentarité et de subsidiarité dans la poursuite des fonctions de sécurité publique.

Toutefois, la délégation de fonctions ou de pouvoirs de police administrative à des entités privées doit se méfier du « *mirage du but lucratif* ». Il ne faut pas oublier que, comme toutes entreprises, le marché de la sécurité a pour objectif la réalisation de profits. En lui confiant la sécurité publique, il ne la gèrera pas, mais il s'en appropriera et s'en servira.

Mots-clés: Police; sécurité; autorité; privatisation.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA.....	2
AGRADECIMENTOS	3
RESUMO	4
ABSTRACT.....	5
RÉSUMÉ	6
ABREVIATURAS.....	11
INTRODUÇÃO	13

PARTE I

A SEGURANÇA PÚBLICA INTERNA NUM ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO

CAPÍTULO I

SOCIEDADE DEMOCRÁTICA E SEGURANÇA PÚBLICA

1. Estado, Sociedade e Segurança: uma conspeção no quadro da teoria geral do Estado	35
2. Sociedade e segurança pública no quadro do Estado democrático de direito	50
3. Autoridade e democracia	59
3.1. A autoridade no Estado democrático	65
3.2. Igualdade, liberdade, autoridade e segurança.....	72
3.3. Poderes públicos de autoridade: o exercício dos poderes de polícia em especial.....	76
4. Elementos de legitimação sociológica para o exercício de funções de segurança pública e poderes de polícia	82

CAPÍTULO II

A SEGURANÇA (PÚBLICA) EM PORTUGAL

1. A instituição de <i>Polícia</i> : referências à sua origem e evolução em Portugal.....	95
a) Primeiras medidas tendentes ao estabelecimento e manutenção da ordem pública.....	96
b) O meirinho, o alcaide-pequeno e as milícias concelhias.....	101
c) O quadrilheiro.....	107
d) A Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino.....	117
e) As Guardas Militares: Guarda Real de Polícia, Guarda Nacional e Guardas Municipais .	122
f) O Corpo de Polícia Civil	130
2. Marcos históricos quanto à demarcação dos papéis dos entes públicos e dos atores privados na prossecução de funções de segurança.....	133
a) A Polícia Académica.....	137
b) Agentes das companhias ou direções dos caminhos de ferro (polícia geral das vias férreas).....	139
c) Agentes especiais de fiscalização da Companhia Geral dos Tabacos de Portugal e da Companhia Portuguesa de Fósforos	142
d) Polícias privativas de empresas mineiras e industriais.....	144
3. A constitucionalização da <i>segurança</i> e do instituto <i>Polícia</i>	146
4. A segurança pública no Sistema de Segurança Interna	162

PARTE II

O ESTADO E A SOCIEDADE NA PROSSECUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

CAPÍTULO I

A PARTILHA DE RESPONSABILIDADES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL

1. O problema jurídico da privatização de funções de segurança pública interna.....	180
1.1. Da privatização da Administração Pública: sentidos e manifestações.....	181
1.2. Fundamentos da privatização da Administração Pública.....	188
1.3. Responsabilidades estatais e responsabilidades privadas.....	191
1.4. A privatização de funções públicas de polícia administrativa	196
1.5. A privatização de funções públicas de polícia judiciária	201

2. Pluralismo administrativo no exercício de funções de segurança	205
3. Entidades privadas com funções de segurança ou de fiscalização policial	210
a) Pessoal de vigilância de empresas de segurança privada e de entidades titulares de serviços de autoproteção.....	211
b) Guardas dos recursos florestais	241
c) Portageiros de entidades concessionárias de autoestradas	252
d) Agentes de fiscalização de empresas concessionárias de transportes públicos coletivos de passageiros.....	256
e) Pessoal de fiscalização de empresas públicas municipais e de empresas privadas concessionárias de estacionamento sujeito ao pagamento de taxa.....	265

CAPÍTULO II

O EXERCÍCIO PRIVADO DE FUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA:

CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL E LIMITES AO MOVIMENTO PRIVATIZADOR

1. A delegação de funções de segurança pública interna em entidades privadas: limites e conformação constitucional.....	275
1.1. Os princípios constitucionais estruturantes de um Estado de direito democrático enquanto limites à privatização de funções de segurança pública	280
1.2. O primado dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.....	283
2. Vinculações públicas no exercício privado de funções e poderes públicos	289
2.1. Vinculação pelo Direito Administrativo	290
2.2. Vinculação pelos princípios de juridicidade da atividade administrativa: o paradigma da sua aplicação às entidades privadas genuínas.....	292
2.3. Vinculação pelos direitos fundamentais: artigo 18.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa	295
3. O controlo público da atividade administrativa desenvolvida pelos particulares	297
3.1. A margem de livre decisão na função de polícia, a legalidade e o controlo judicial	297
3.2. A fiscalização administrativa da atividade prestada por entidades particulares investidas de poderes públicos	300
3.3. O controlo político.....	302
4. O monopólio estatal do exercício da violência legítima e a especial fungibilidade entre coercibilidade e segurança pública	303

PARTE III

NOVOS DESAFIOS DE DESCENTRALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DE PODERES DE POLÍCIA OU FUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA INTERNA

CAPÍTULO I

A SEGURANÇA PÚBLICA NO DECLÍNIO DO ESTADO SOCIAL

1. A metamorfose da Polícia: novos desafios no Estado pós-moderno.....	318
2. O crescimento da segurança privada	329
3. O novo espaço público	341
4. O <i>lobby</i> da insegurança.....	349

CAPÍTULO II

PRELÚDIOS DE UMA NOVA ORDEM DE SEGURANÇA PÚBLICA INTERNA: REALIDADES E UTOPIAS

1. A <i>governance</i> da segurança.....	363
2. Políticas de mobilização social e imposição legal de adoção de medidas de segurança.....	375
3. Crítica à desestatização ou privatização de funções de segurança pública	384
a) Argumento político-democrático.....	385
b) Argumento dogmático-estatocêntrico	388
c) Argumento pragmático.....	393
d) Argumento do Estado minimalista	394
e) Argumento maximalista	397
4. Da sociedade (s)em risco de insegurança à sociedade (s)em segurança	399

CONCLUSÕES	412
-------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	421
--------------------------	------------

ABREVIATURAS

ANPC	—	Autoridade Nacional de Proteção Civil
APA	—	Assistente de portos e aeroportos
ARD	—	Assistente de recinto desportivo
ARE	—	Assistente de recinto de espetáculos
ASAE	—	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
CC	—	Código Civil (1966)
CEPOL	—	Academia Europeia de Polícia (<i>European Police College</i>)
CNGF	—	Corpo Nacional da Guarda Florestal
CP	—	Código Penal (1982)
CPA	—	Código de Procedimento Administrativo (2015)
CPC	—	Código de Processo Civil (2013)
CPP	—	Código de Processo Penal (1987)
CRP	—	Constituição da República Portuguesa (1976)
DAR	—	Diário da Assembleia da República
DGF	—	Direção-Geral das Florestas
DGRF	—	Direção-Geral dos Recursos Florestais
DJAP	—	Dicionário Jurídico da Administração Pública
DUDH	—	Declaração Universal dos Direitos do Homem (Aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948)
FMAA	—	Fórum da Modernização Administrativa Autárquica (RCM n.º 41/2000, de 30 de maio)
GFA	—	Guarda Florestal Auxiliar
GNR	—	Guarda Nacional Republicana
GRF	—	Guarda dos Recursos Florestais
IPRI	—	Instituto Português de Relações Internacionais
IGAC	—	Inspeção-Geral das Atividades Culturais
LBGC	—	Lei de Bases Gerais da Caça (Lei n.º 173/99, de 21 de setembro)
LOGNR	—	Lei Orgânica da GNR (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro)
LOPJ	—	Lei Orgânica da Polícia Judiciária (Lei n.º 275-A/2000, de 9 de novembro)
LOPSP	—	Lei Orgânica da PSP (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto)
LSI	—	Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto)

MAI	—	Ministério da Administração Interna
NLUMC	—	Normas sobre os Limites ao Uso de Meios Coercivos (Normas de Execução Permanente n.º OPSEG/DEPOP/01/05 da Direção Nacional da PSP)
ONU	—	Organização das Nações Unidas
OPC	—	Órgão de Polícia Criminal
PJ	—	Polícia Judiciária
PM	—	Polícia Municipal
PRACE	—	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto)
PREMAC	—	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PSP	—	Polícia de Segurança Pública
RCM	—	Resolução do Conselho de Ministros
REASP	—	Regime do Exercício da Atividade de Segurança Privada (Lei n.º 34/2013, de 16 de maio)
RGCO	—	Regime Geral das Contraordenações (Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de outubro)
RPJCT	—	Regime do Processamento e Julgamento das Contravenções e Transgressões (Decreto-Lei n.º 17/91, de 10 de janeiro)
RIMA	—	Rede Interministerial de Modernização Administrativa (Decreto-Lei n.º 4/97, de 9 de janeiro)
RJAM	—	Regime Jurídico das Armas e suas Munições (Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro)
RRCEE	—	Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas (aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro)
SAM	—	Sistema da Autoridade Marítima
SEF	—	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIED	—	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIOPS	—	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SIS	—	Serviço de Informações e Segurança
SNBPC	—	Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil
TFUE	—	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	—	Tratado da União Europeia
UE	—	União Europeia
UNL	—	Universidade Nova de Lisboa

INTRODUÇÃO

1. Temática

Em Portugal, é principalmente a partir do século XVI que a segurança das populações começou a clamar o interesse de quem tem por missão o governo do país, aproximando-se, de forma branda, do núcleo das tarefas fundamentais que cabem ao Estado constitucional democrático de direito contemporâneo.

A evolução da segurança pública enfrentou — e continua a enfrentar — diversos fatores que a condicionam. O conceito de segurança varia com o tempo e o espaço em que nos movemos¹. Vibra com as turbulências sociais, financeiras, económicas e políticas sentidas no país. Ruma de acordo com as ideologias dominantes. Emproa-se face a ameaças globais ou transnacionais. Tece-se ou capricha-se segundo as necessidades do momento. Enfim, meneia-se com a própria evolução da sociedade civil e do Estado. Não admira, por isso, que se sofra de uma certa disnusia quando tratamos do assunto.

O tema da segurança pública (interna) inscreve-se, hoje, dentro de novas fronteiras que encontram as suas origens numa sensível e incessante evolução das formas de criminalidade e

¹ Estes fatores condicionam não apenas o conceito de *segurança* como, também, a noção de *polícia*. Sobre isto, PAULO CAVACO — *A Polícia no Direito Português, Hoje*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 1.º Vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, p. 72; e, JOSÉ DE FARIA COSTA — *O Direito Penal no Tempo*. In **BFD da Universidade de Coimbra — Volume Comemorativo**, Coimbra, 2003, pp. 1139 e ss..

delinquência. Nos dias que correm, a segurança constitui, sem qualquer dúvida, uma das grandes preocupações da nossa sociedade. É difícil circunscrevermos, com rigor, a missão que cabe ao Estado em matéria de segurança, tendo em consideração a teia ou o emaranhamento que se vai tecendo em seu redor: o tema da *segurança* amalgama-se nas matérias da psicologia, da psiquiatria ou da saúde mental, da sociologia, da criminologia, da ética e da moral, da política, da axiologia jurídica e de tantas outras áreas do conhecimento. Não se pode tratar do tema de modo isolado, ainda que se possam delinear conceitos mais ou menos sustentados em sistemas de gestão da segurança pública ou em políticas de segurança interna.

A asserção segundo a qual cabe ao Estado, por si só, através dos serviços públicos de polícia, prosseguir a função da segurança de pessoas e bens é, hoje, frívola. Longe vai o tempo da organização do Estado-aparelho monopolizador da segurança, edificada na ideia de defesa da ideologia política ou de conservação do poder estatal, e sem o cunho democrático de *direito-garantia* indispensável ao exercício dos demais direitos fundamentais.

O modelo organizacional contemporâneo toma o ser humano como destinatário da segurança². Esta mudança acarretou, de forma paulatina, uma inevitabilidade: o Estado, enquanto produtor, por excelência, dos serviços de proteção da população, depressa se deu conta da dificuldade no cumprimento desta tarefa. Vivemos, hoje, numa sociedade de grande complexidade, transformada pela modernização social, cultural, tecnológica, industrial, e cada vez mais reivindicadora de garantias na efetivação dos direitos e liberdades fundamentais. Vivemos num *Estado social pós-providência*, também chamado de *Estado pós-social de Direito*³.

O Estado de bem-estar social — por alguns categorizado de *Estado de mal-estar*⁴ que desvalorizava as formas participativas da sociedade civil na organização da Administração — retomou, em Portugal, a par da evolução societária, os seus trabalhos de engenharia social e de filosofia política, procurando redefinir o seu papel, evoluindo no modo como percebe a

² A política da União Europeia coloca o ser humano no cerne da sua ação, tanto na instituição da cidadania da União, como na criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Cfr. preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O *enfoque na pessoa* é apontado como um princípio orientador da política de segurança interna em NELSON LOURENÇO, *et al.* — *Segurança: Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. GRESI, Lisboa: Edições Colibri, 2015, p. 31.

³ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004, p. 106.

⁴ Cfr. RAMON COTARELO, *apud* PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 35.

necessidade de estimular o setor privado na prossecução de determinadas tarefas públicas⁵. Para a produção do bem/valor/direito *segurança pública*, tornou-se evidente a indispensabilidade de participação de novos atores. As crescentes necessidades individuais e coletivas de segurança assim o demandam.

O modelo estatal centralista e monopolista dos serviços de segurança constitui um dos palcos de grandes mudanças. Acompanhando os modelos de organização emergentes na Europa ocidental a partir do terceiro quartel do século XX, Portugal abriu portas ao fenómeno da privatização da segurança. Pouco mais de uma década após a Revolução dos Cravos, venceu-se a timidez política em assumir a emergência de entidades privadas de segurança.

Apesar de não podermos considerar o Estado de bem-estar social como uma realidade inteiramente viva, é-nos impossível negar o carácter prestacional do Estado quanto a determinadas necessidades coletivas ou, pelo menos, quanto a níveis mínimos de garantia na sua prossecução. A sociedade não prescinde da administração estatal na satisfação de certos interesses públicos, e a segurança pública é uma das tarefas mais arreigadas ao núcleo intangível do Estado central.

As últimas três décadas caracterizam-se por uma série de alterações profundas da Administração Pública, designadamente no tocante às opções políticas por formas jurídico-privadas de organização administrativa. A Polícia é um conceito que tem sofrido alterações de fundo no quadro das modernas instituições de controlo social. No domínio da segurança interna, a causa de maior relevância para as alterações sofridas repousa no desenvolvimento da segurança privada. O crescimento desta indústria não trouxe, propriamente, recursos adicionais de segurança, mas introduziu alterações no espaço e nas funções e poderes tradicionalmente reservados aos serviços públicos de segurança⁶.

Perante esta revolução silenciosa da segurança privada e do fenómeno da privatização da Administração, e tendo em conta que a sociedade contemporânea se caracteriza pela demanda de segurança e por uma proliferação do policiamento, importa saber se as funções de polícia,

⁵ Uma crise política, económica e axiológica que abalou o Estado na década de oitenta forçou esta mudança de paradigma. AMADEU explica-nos as razões e efeitos destas crises: “Uma crise política do Estado em si mesmo que passa por uma diluição do seu espaço (suas fronteiras), do seu peso geoestratégico (...) e também pela perda do monopólio da força (no sistema de justiça criminal) e da capacidade normativa (parcialmente atribuída à comissão e instituições europeias); uma crise económica, ao mesmo tempo causa e consequência da política, que está a conduzir ao esgotamento do Estado de bem-estar (...); uma crise axiológica, em que caminham cambaleantes os últimos baluartes do pensamento iluminista nas mãos de individualismos extremos e de descarnada competitividade, na qual os fins justificam os meios”. AMADEU — *Polícias, Sociedades e Culturas nos Tempos Modernos. Sua Incidência na Formação Policial*. In **A Polícia ao Serviço do Cidadão**, Textos da Conferência Internacional 2004, Queluz: Inspeção-geral da Administração Interna, 2004, p. 69.

⁶ Cfr. ANDREA GIMENEZ-SALINAS FRAMIS — *New Approaches Regarding Private/Public Security*. In **Policing and Society**, s. l., Vol. 14, n.º 2, 2004, p.158.

outrora exclusivas do Estado⁷, podem ou não ser privatizadas. Ou seja, como escrevem REBELO DE SOUSA e SALGADO DE MATOS quanto à emergência de novos paradigmas para a satisfação de necessidades coletivas, “interessante será saber se a evolução iniciada vai prosseguir, com que metas e com que intensidade, ou se corresponde a um reajustamento que terminará sem a descaracterização essencial do modelo de Estado de que se partiu”⁸.

Pode-se antever um futuro em que a segurança pública interna é exercida por entidades particulares, sob o poder de fiscalização e controlo do Estado?

As características da modernidade, como a tecnologia, a ciência moderna, a superindustrialização, a urbanização de massa, a alfabetização, a riqueza, levam ao surgimento de novas formas de criminalidade e à massificação dos tipos já existentes.

As novas concepções de insegurança, em parte moldadas pela encenação dos *media*, conduzem a população a um certo desencanto com os mecanismos de segurança promovidos pelas polícias públicas. Esse desencantamento dos cidadãos força os governos dos Estados a repensar os paradigmas de segurança, alargando, cada vez mais, as competências da segurança privada e o seu espaço de atuação, sob o olhar atento e auspicioso do mercado. O setor da segurança privada cresce, mas não o da segurança pública. O “policiamento privado” parece querer conquistar o futuro próximo e açambarcar a prevenção da criminalidade e a segurança de pessoas e bens.

O problema da privatização ou desestatização de funções da Administração Pública tem merecido, ao longo das últimas décadas, uma atenção particularmente importante por parte de jus-administrativistas e jus-constitucionalistas. Ainda que, ao contrário do que se possa pensar, não se trate de uma realidade recente⁹, este fenómeno — traduzido, grosso modo, no exercício, por entidades privadas, de funções administrativas tradicionalmente integrantes do aparelho estatal — merece especial cuidado e reflexão quando a transferência das tarefas ou funções administrativas arrastam consigo poderes públicos normalmente reservados a autoridades públicas. É o que acontece no movimento privatizador ou de desestatização que, ultimamente, se tem desenvolvido no domínio da produção do valor, direito e bem jurídico “segurança”.

⁷ Referimo-nos, obviamente, a formas de Estado diversas: Estado pré-constitucional, Estado liberal de direito, Estado de não-direito e, até mesmo, Estado social de direito.

⁸ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 106.

⁹ Trata-se de um fenómeno muito anterior ao século XX. Sobre formas de organização jurídico-privadas da administração empreendidas desde o século XV, veja-se PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., pp. 32 e 33. Veja-se, também, PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005, pp. 13-16.

Com o presente estudo, pretende-se analisar a evolução do quadro jurídico-constitucional, administrativo, criminal e das políticas de segurança empreendido nesta matéria, no nosso país, no que tende a participação de entidades privadas na realização de funções ou na execução de tarefas públicas de segurança. A visão daqui retirada permite-nos, num segundo momento, conjecturar novos paradigmas juridicamente admissíveis de descentralização e privatização de funções de segurança, sem que se assista a uma transformação ou descaracterização da tarefa estatal “*segurança pública interna*”, no sentido que deixe de ser vista como um serviço público para passar a ser idealizada como um *negócio rentável*.

A privatização dos serviços públicos de segurança convoca, necessariamente, uma questão que está na origem da maior resistência ao movimento privatizador: o Estado deve ou não continuar a ser o único titular do exercício da violência legítima ou poder de coação direta sobre pessoas e coisas?

Na década de setenta do século passado, perante o surgimento e crescimento da segurança privada nos Estados Unidos, BITTNER defendeu que a polícia pública deve ser a única depositária do recurso legítimo à força física, considerando este atributo como não negociável. Decorridos quarenta anos, parece não haver razões para crermos que esse monopólio esteja em causa. O fenómeno da privatização tem atingido, antes, os fins da prevenção criminal em sentido amplo¹⁰.

2. Delimitação do objeto de estudo

A investigação a que nos propomos não dispensa uma ampla análise do fenómeno da privatização da Administração Pública, em especial no que respeita os vários conceitos jurídicos que moldam esta figura, os processos jurídicos de privatização e as formas de organização jurídico-administrativas que podem ser empreendidas na gestão ou execução de tarefas administrativas. Não obstante, o estudo circunscreve-se, na essência, ao exercício de funções de segurança pública e, no quadro destas, dispensa-se uma maior atenção à questão da transferência legal de funções de segurança pública e de competências ou poderes públicos de polícia em entidades privadas genuínas.

A nossa análise mergulha nos fundamentos que edificam a ideia de Estado e nos “*Problemas Cerne da Ciência do Direito*”, título da unidade curricular regida pelo Professor

¹⁰ Cfr. FREDERIC OCQUETEAU — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d’Aujourd’hui*. Paris: Éditions l’Harmattan, 1997, p. 24.

Catedrático DIOGO LEITE DE CAMPOS no nosso curso de doutoramento. As linhas de investigação convergem, também, para a zona de confluência dos conceitos de “*Estado, Lei e Poder Judicial*”, onde os mecanismos próprios colocam “*O Direito em Ação*”, pelas mãos de entes públicos e privados. A fórmula “*Estado, Lei e Poder Judicial: O Direito em Ação*” constitui a unidade curricular regida pelo Professor Catedrático ANTÓNIO MANUEL HESPANHA.

A função estatal de garantia da segurança pública interna — a par de outras, como a defesa nacional — distingue-se dos demais serviços públicos por ligar-se umbilicalmente à noção de *soberania*. A função “segurança pública interna” integra, sem dúvida, as fundações da conceção do Estado soberano, na linha do que BODIN intitula de “verdadeiras marcas de soberania”¹¹. Procuramos aprofundar esta vertente.

A experiência tem demonstrado que as tarefas de vigilância são as mais suscetíveis de privatização. Esta circunstância leva-nos a pensar na (velha) questão da privatização do sistema penitenciário. Contudo, não pretendemos tratar deste assunto específico, que se distancia das tarefas de ordem e segurança públicas propriamente ditas. Não olvidamos, todavia, a possibilidade de as entidades privadas poderem operar, em maior ou menor grau, na segurança prisional (v. g., videovigilância dos presos nos estabelecimentos prisionais) ou, num sentido mais amplo, na segurança penitenciária ou controlo penal (v. g., monitorização de presos através da utilização de meios técnicos de controlo à distância, como a monitorização telemática posicional ou a verificação de voz, no cumprimento da medida de coação de obrigação de permanência na habitação ou da execução da pena de prisão em regime de permanência na habitação¹²). Trata-se de um tema complexo, que carece de uma análise focada e especialmente direcionada.

¹¹ JEAN BODIN — *Os Seis Livros da República — Livro Primeiro*. Trad. José Carlos Orsi Morel. 1.^a edição, São Paulo: Ícone Editora Ltda., 2011, Livro I, Cap. X. Título original: *Les Six Livres de la République — Livre Premier*.

¹² Cfr. Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro, que regula a utilização de meios técnicos de controlo à distância (vigilância electrónica). A privatização do sistema penitenciário pode ser parcial ou total. No entanto, mesmo nesta última modalidade — em que a gestão do estabelecimento prisional e o controlo do cumprimento das penas (incluindo a vigilância dos presos) são tarefas prosseguidas por entidades privadas —, uma parte do processo continua a relevar do setor público, mormente, a “clientela” do estabelecimento, a duração das penas, a regulação jurídica do sistema e o controlo público. Resta saber se esta intervenção pública é suficiente para impedir que a privatização do sistema penitenciário transforme uma prisão numa pura empresa, submetida às rígidas regras do mercado e à miragem do lucro. Relevando este problema, cfr. JEAN-PAUL BRODEUR — *Le contrôle social : privatisation et technocratie. Déviance et Société*, Vol. 19, n.º 2, Paris, 1995, pp. 127-147 (128-129). Nesta matéria, coloca-se ainda a questão do recurso legítimo à força física para a reposição da ordem pública no interior das prisões, um expediente que integra as tarefas irrenunciáveis do Estado de direito e cujo monopólio deve preservar.

Resta dizer que não cuidamos de comparar realidades europeias ou internacionais. Em matéria de segurança pública, o estudo de direito comparado pode tornar-se abstruso ou, até, sem nexos nem ordem. A História demonstra que os fatores de evolução social de cada nação — como os sistemas políticos, a economia, a cultura, os costumes, a religião, a estabilidade social, as guerras, a paz —, cunham, a seu jeito e a seu ritmo, os fundamentos legitimadores das instituições policiais e o modo de exercício dos poderes de polícia.

O fenómeno da privatização num Estado de cariz securitário e centralista muda de figura quando inserido, por exemplo, no contexto de uma democracia madura, com tendências políticas descentralizadoras ao nível de toda a função administrativa. Ou, ainda, do ponto de vista sociológico, uma sociedade tradicional e conservadora não aceita, com a mesma facilidade das nações mais modernas e abertas, uma privatização do exercício de funções de polícia. Se, para uns, o *Contrato Social* não reconhece legitimação aos privados para o desempenho de funções típicas do exercício da autoridade, para outros, a abertura deste espaço ao mercado não constitui qualquer ofensa às normas clausuladas no *Contrato*. Do mesmo modo, a consciência coletiva de um povo pode demorar três ou quatro décadas a reunir os elementos de legitimação sociológica para o exercício privado de funções policiais, ao passo que, a consciência global de outra nação pode precisar de um século ou mais.

Comparar, fora do seu meio próprio, aquilo que não tem a mesma substância, não permite senão criar confusões e disnusias.

3. Problemas de investigação e hipóteses

A Polícia constitui um modo de atividade administrativa, tanto numa perspetiva orgânica como do ponto de vista material, daí a inserção sistemática da norma constitucional referente à “Polícia” no título que tem por epígrafe “Administração pública”¹³.

Quando se fala em *polícia administrativa*, trata-se sempre de uma atividade que tem por principais sujeitos ativos órgãos ou agentes da Administração Pública¹⁴. São estes os grandes

¹³ Cfr. Título IX e artigo 272.º da CRP. Sobre esta questão, ver JOÃO RAPOSO — *Direito Policial: Lições aos Alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Policopiado, Lisboa, 2003/04, p. 10.

¹⁴ J. M. SÉRVULO CORREIA — s.v. «Polícia». DJAP, Vol. VI, Lisboa, s.e., 1994, p. 395.

protagonistas da atividade policial. Resta saber se as entidades particulares podem, também, assumir-se como “sujeitos ativos e, se podem, como podem”¹⁵.

Ciente de que a cedência legal de prerrogativas de autoridade em entidades privadas reclama todas as precauções, o legislador constitucional português estabeleceu (ou parece ter querido estabelecer) um estrito quadro normativo que circunscreve o campo dos poderes públicos suscetíveis de serem exercidos pela sociedade civil no domínio da privatização administrativa. Ainda que a Constituição da República Portuguesa não estabeleça uma regra ou reserva *expressa* do exercício de funções públicas a favor de funcionários públicos, reconhece-se que encerra — na terminologia usada por PEDRO GONÇALVES — uma “regra segundo a qual o exercício de poderes públicos de autoridade se encontra confiado, em regra, a instituições de origem pública e não particular”¹⁶.

Porém, o postulado cada vez mais proeminente da superioridade organizacional *a priori* do modo de gestão privada tem conduzido, nas últimas décadas, a um alargamento das funções de segurança delegáveis em particulares. A opção por um modo de gestão privada — em princípio mais eficiente do que o modo de gestão pública *ab antiquo* — apresenta-se, muitas vezes, como uma necessidade impulsionada pela força de uma autêntica “arbitragem económica”.

Como em todos os períodos históricos, a turbulência causada por crises ou acontecimentos internacionais leva, muitas vezes, os Estados à reconsideração e reflexão de concepções políticas e ideológicas aparentemente tidas como firmadas. Na História recente, os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001 em Manhattan, do 11 de março de 2004 em Madrid, do 7 de julho de 2005 em Londres, e de janeiro de 2015 em Paris¹⁷, produziram esse efeito em variadíssimos domínios da nossa organização societária, em particular no domínio da segurança interna. Mas estes períodos de crise não se constituem como únicos fatores da transformação a que se assiste na organização jurídico-administrativa dos serviços de segurança pública. Por exemplo, a situação política interna, movida pela conturbação social¹⁸

¹⁵ JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA COSTA — *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, vol. II, Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, p. 337.

¹⁶ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas ...*, cit., p. 988. Veja-se, também, PAULO OTERO — *Coordenadas...*, cit., pp. 55-56 e *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Setor Empresarial do Estado*, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 237 e ss.

¹⁷ Em menor escala mediática, podem-se também apontar os atentados de 26 de junho de 2015 no Kuwait e em Sousse, na Tunísia, reivindicados pelo autoproclamado Estado Islâmico.

¹⁸ Vejam-se alguns exemplos bem ilustrativos de situações de tensão política e social com repercussões na instituição policial em JOÃO COSME — *História da Polícia de Segurança Pública. Das Origens à Atualidade*. Lisboa: Edições Sílabo, 2006, pp. 104, 118-120 e 129.

ou a realização de grandes eventos desportivos como a UEFA EURO 2004TM, tem as suas repercussões nos modelos jurídico-constitucionais de organização da Administração e na estrutura da instituição policial. Da mesma maneira, a procura de uma redução das despesas públicas e o incremento das performances das políticas de gestão privada são outros fatores que abalam as tradições da cultura administrativa portuguesa.

A identificação dos fatores que impulsionaram o movimento privatizador ou descentralizador da segurança pode, por um lado, permitir-nos perspetivar uma visão sobre a evolução da interpretação do regime constitucional que legitime a abertura a formas jurídico-privadas de organização da Administração, no quadro do princípio da participação de entidades privadas na Administração Pública.

Reconhecendo-se o fenómeno da privatização da segurança como uma realidade em evolução, resta-nos, por outro lado, equacionar agora os seus limites jurídicos. Pode a administração da segurança pública ser objeto de uma privatização ilimitada? Que elasticidade pode ser dada à interpretação de um pretense princípio constitucional de proibição da privatização de funções e poderes genéricos de polícia, de forma a admitirem-se novos paradigmas de organização dos serviços públicos de segurança interna? Poderá uma avalanche privatizadora de atividades de segurança pública interna retirar o lugar que a função policial ocupa num Estado constitucional democrático de direito? Sendo o Estado uma criação do Homem para a realização do Direito, da cedência arbitrária ou incontrolada da função fundamental “*segurança pública*” ao setor privado, equilibradora da dicotomia “*liberdade e segurança*” do cidadão, não resultará uma negação da razão mesma da sua existência? Qual o peso da questão da legitimação popular, enquanto pilar edificante da ideia de Estado, face a novos arquétipos de atribuição de poderes de polícia em entidades privadas? E que linhas recortam o conceito de *autoridade* perante novos modelos de exercício privado de funções de segurança pública e de poderes públicos de polícia? Estas questões constituem, no fundo, as grandes linhas da investigação proposta.

Com a presente investigação, pretende-se analisar as seguintes hipóteses:

i) Os fundamentos dogmático-jurídicos que edificam a ideia de Estado de direito implicam a existência de uma regra ou reserva constitucional do exercício de funções públicas de segurança a instituições de natureza pública, e, ainda, um princípio constitucional de proibição de exercício, a título normal e permanente, de funções de polícia por entidades privadas reais.

ii) Os poderes de coação direta sobre pessoas ou coisas, isto é, as prerrogativas legais inerentes ao exercício ou emprego legítimo da força física, são insuscetíveis de outorga a entidades privadas reais.

iii) A participação de entidades privadas na função de segurança pública interna restringe-se, na essência, ao domínio da prevenção criminal.

iv) No domínio da prevenção criminal em sentido lato, há espaço e tempo para a participação de entidades privadas na execução de tarefas públicas de segurança no primeiro plano temporal da prevenção, exclusivamente.

v) No domínio da investigação criminal é admitida a participação de particulares quanto à mera prestação material de tarefas públicas destacáveis das funções de soberania do Estado.

vi) O domínio da inteligência constitui, dada a sua natureza e a manifestação de poder que implica, uma área de exclusão do Estado.

4. Objetivos

a. Geral

As questões específicas que se possam levantar em torno da privatização de funções genéricas de segurança pública formam uma encruzilhada complexa, mas todas convergem para uma questão fundamental: Num Estado de direito democrático, a quem deve caber, em regra, a prossecução do bem jurídico difuso “*segurança*” e que formas de organização administrativa permitem a participação da sociedade na sua realização?

No geral, pretende-se, com o ensaio proposto, saber se é ou não possível romper com a ideia segundo a qual a função de segurança pública interna (enquanto elemento integrante da *ordem pública*, na formulação tradicional que abrange a tranquilidade, a segurança e a salubridade) é uma tarefa irrenunciável e inalienável do Estado de direito, uma conceção assente no discurso doutrinário da proibição da atribuição de funções genéricas de polícia¹⁹ em particulares, que, aparentemente, e numa espécie de modelo de *soberania*

¹⁹ Tomamos, aqui, o conceito de *polícia* em sentido material, que absorve vários domínios: segurança interna pura, administrativo e criminal.

despopularizada garantístico da unidade do Estado, não deixa qualquer espaço à existência de polícias privadas.

b. Específicos

As linhas de investigação propostas visam, pela via de uma síntese dos principais fatores que conduzem (ou que são suscetíveis de conduzir) a uma transformação do modelo tradicional da instituição policial, perspetivar e estudar novas formas descentralizadoras de organização administrativa que admitam a participação da sociedade civil, sem que, com isso, se descaracterizem os fundamentos edificantes de um genuíno Estado constitucional de direito democrático.

O nosso estudo e debate procuram, por um lado, identificar os principais fatores ou fundamentos que motivam a fuga ou o recurso, por parte do aparelho estatal, a formas jurídico-privadas de organização na prossecução de funções de segurança pública, aliviando o Estado na sua tarefa de proteção de pessoas e bens e permitindo ao instituto público de Polícia uma integral dedicação ao núcleo essencial da função policial: a prevenção criminal em sentido estrito, a ordem pública, a inteligência, a investigação criminal e a cooperação internacional (mormente, ao nível da União Europeia, no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal). A especificidade desta questão merece um tratamento apropriado, já que só desta forma nos parece ser possível talhar novos paradigmas no que tende a privatização de funções de segurança. Em conjunto com esta busca, impõe-se — como é claro — uma rigorosa análise da evolução do quadro constitucional e do conceito de *Estado de direito*. A permissividade da lei fundamental em matéria de outorga de poderes públicos em entidades privadas depende, também, de uma ampla análise do regime político ou das formas e sistemas de governo que imperaram até à contemporaneidade. Enfim, carece de uma aproximação à taxonomia política.

O nosso estudo pretende, por outro lado, dar a conhecer algumas entidades privadas que exercem funções ou executam (meras) tarefas públicas de segurança, no quadro da vigilância, prevenção de delitos ou fiscalização, ou, num sentido mais amplo, no quadro de alguns domínios da segurança interna.

Procura-se, ainda, identificar os principais limites constitucionais à privatização de funções públicas de segurança. Na análise desta questão dever-se-á considerar uma importante diferenciação no que concerne a função policial: a atividade jurídico-administrativa da Polícia e a atividade jurídico-criminal da Polícia. Estes dois pilares fundamentais da função policial carecem, naturalmente, de tratamento diferenciado quando se

invoca o fenómeno da privatização de funções de polícia em sentido material. A legitimidade reclamada pelo *Estado popular*²⁰ em matéria de prossecução — por parte da Polícia — de funções de prevenção e repressão da criminalidade não é (nem pode ser) a mesma que é exigível para a concretização de políticas de segurança de natureza administrativa (por exemplo, no âmbito do ordenamento rodoviário). A materialização da política criminal requer, desde logo, uma ampla e adequada formação científica e deontológica imune a quaisquer condicionalismos emergentes de uma arbitragem económica.

5. Contexto da investigação

A comunidade jurídica tem negligenciado, em larga medida, o mundo do “policiamento privado”, e essa negligência é cada vez mais injustificável²¹. As empresas de segurança privada empregam quase tantas pessoas que as duas maiores forças de segurança (PSP e GNR)²². Além do mais, de forma marcante, as empresas de segurança privada exercem funções de vigilância (patrulhamento), uma missão tradicionalmente pensada e atribuída, em exclusivo, às polícias públicas. Tornou-se cada vez mais comum ver trabalhadores de empresas de segurança privada a vigiar instalações industriais, estabelecimentos comerciais, edifícios de escritórios, bairros residenciais e, até, instalações governamentais.

No presente, é praticamente impossível ignorar a segurança privada. E ainda bem que assim acontece, porquanto ignorar a segurança privada empobreceria a nossa forma de pensar sobre a polícia pública e sobre o processo penal.

Manter a ordem na sociedade civil e controlar o crime são realidades que compõem as paradigmáticas funções estatais. Contudo, essas tarefas tradicionalmente atribuídas ao Estado sofreram já muitas distorções com a disseminação da segurança privada, o que nos leva a

²⁰ A expressão é tomada por GUSTAV RADBRUCH em oposição ao Estado autocrático absolutista. GUSTAV RADBRUCH — *Introdução à Ciência do Direito*. Trad. Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 42. Título original: *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 1987.

²¹ Referindo-se a uma ignorância ou menosprezo da segurança privada por parte de alguns representantes do poder público, cfr. XAVIER LATOUR — *Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction*. In **Sécurité publique, sécurité privée... Partenariat ou conflit?** Cahiers de la Sécurité – n.º 19 – revue trimestrielle, mars 2012, INHESJ, p. 8.

²² O Relatório Anual de Segurança Privada de 2013 refere que, no ano de 2012, a totalidade das empresas de segurança privada empregavam 35.718 trabalhadores, para um total de 43.760 polícias (21.480 da PSP e 22.280 da GNR). Em 2010, o total era de 39.262 agentes de segurança privada, para um total de 45.486 polícias (22.277 da PSP e 23.209 da GNR). Dados disponíveis nos Balanços Sociais de 2010 e 2012 das forças de segurança, em www.psp.pt e www.gnr.pt.

repensar ou reexaminar a distinção entre o *público* e o *privado*, bem como a doutrina da ação do Estado sobre a defesa das pessoas e da propriedade e sobre a aplicação da lei.

A privatização da segurança fornece uma oportunidade para reconsiderar o foco da lei constitucional sobre obrigações positivas ou negativas do governo, mormente no quadro do processo penal constitucional. A propagação e vulgarização do “policiamento de aluguer” pode exigir que se repense, por exemplo, o que significa a garantia de todos os cidadãos, independentemente da riqueza, perante a igual proteção das leis. Ou pode vir a criar dilemas para a doutrina de ação do Estado no processo penal ou em institutos jurídicos como a detenção, por exemplo. Veja-se que, já por si, a prerrogativa de detenção concedida ao cidadão comum não é marcadamente diferente do poder atribuído às autoridades públicas de polícia. É certo que estas podem executar mandados e os particulares não. Mas a grande maioria das detenções é feita sem mandado, no quadro do flagrante delito, e, nessas circunstâncias, em termos materiais, os poderes de detenção das autoridades policiais e dos particulares são relativamente idênticos²³.

A privatização da segurança apresenta, ainda, áreas indefinidas e amplamente inexploradas. O estudo é preliminar e exploratório. Oferece mais perguntas do que respostas, e mais sugestões do que conclusões. Não pretende esgotar o assunto, mas antes dar-lhe início.

6. Metodologia de investigação

Os campos do saber constituem, do ponto de vista metodológico, o ponto de partida da nossa investigação. Além da ciência do Direito, o estudo não pode fazer-se, de forma conveniente, sem recurso a áreas diversas do conhecimento, com destaque para a Sociologia, a Psicologia, a História ou, em menor parte, a Filosofia (mormente, a axiologia e epistemologia jurídicas).

Com estas incursões noutras áreas do saber, procura-se revelar alguns fatores extrajurídicos que possam, de algum modo, condicionar as opções políticas e societárias em matéria de privatização de funções de segurança pública interna. O estudo reveste, nas medidas certas, carácter interdisciplinar, de História geral, de Ciência e Filosofia do Direito e de Ciência Política. Ensaia-se uma análise no plano da realidade (factos, relações entre os homens e entre os homens e o mundo), no plano do Direito positivo (ordenamento jurídico),

²³ Cfr. artigo 255.º, n.ºs 1 e 2 do CPP.

no plano do conhecimento científico (histórico, hermenêutico, jurídico, sociológico, político) e, de modo mais contido, no plano do conhecimento filosófico (axiológico e epistemológico).

Na primeira parte do trabalho, faz-se uma análise da realidade da sociedade e da segurança no quadro da teoria geral do Estado. Procura-se compreender o sistema organizacional societário que sustenta a estrutura tradicional em que a função de segurança pública integra, necessariamente, o leque de obrigações positivas do Estado. Esse sistema, no âmbito do Estado de direito constitucional democrático, estabelece a regra segundo a qual a ação do Estado deve prover níveis de segurança satisfatórios para a harmonia social, a ordem, a paz e a tranquilidade pública. Tratamos de fornecer alguns elementos que nos permitam entender a forma pela qual o instituto de *Polícia* encontrou o seu caminho em Portugal, desde os alvares da nacionalidade. Todo o fenómeno tem a sua própria evolução histórica e toda a história interessa ao futuro. Nesta parte do trabalho, predominam as áreas da História do Direito, da Filosofia e da Ciência Política, contando-se com um processo metodológico analítico-crítico, teleológico e dedutivo, sustentado na análise e interpretação conceitual das fontes doutrinárias e documentais.

Na segunda parte, estuda-se a privatização da segurança no quadro técnico-jurídico e constitucional, mantendo os mesmos métodos de investigação científica. Enfatizam-se conceitos e princípios jurídicos e apontam-se vinculações públicas que conformam o processo de transferência de funções públicas para entidades privadas. Não abdicamos de mencionar os principais atores privados que, na atualidade, desempenham funções de segurança ou de fiscalização com cariz policial: Quem são? O que fazem? Quais as regras que os regulam? Que poderes detêm? Quais as razões do seu crescimento recente e lancinante? Neste particular, contribui para a investigação a hermenêutica das fontes normativas contempladas e a análise jurisprudencial.

Nesta parte, releva a nossa participação, em setembro de 2014, numa formação promovida pela Academia Europeia de Polícia (CEPOL), denominada *Pan-European Football Security Training*, em que tivemos oportunidade de trocar conhecimentos e experiências com oficiais de Polícia de 25 países da União Europeia, em particular no tocante aos assuntos da segurança privada.

Na terceira e última parte, analisa-se a desestatização ou privatização da segurança no quadro da hermenêutica geral (com recurso à análise dedutiva), virada para uma compreensão comparativa de conceitos ônticos (conceitos do domínio do mundo onde se insere o ser humano), procurando retirar o sentido a partir de múltiplos enunciados (históricos, sociológicos, axiológicos, políticos e, mesmo, epistemológicos). Em jeito de ensaio, apontam-

se alguns marcos sobre possíveis evoluções da instituição policial face à crescente tendência da privatização da segurança pública. Para tanto, impõem-se vários métodos de investigação científica: dedutivo, hipotético-dedutivo e indutivo (empírico, intuitivo e de indução empírico-noológica), sem se olvidar a análise crítica da literatura nacional e estrangeira consultada.

A terminologia ou metodologia conceitual requer um esclarecimento. O título do nosso estudo é o primeiro a merecer um reparo, no sentido de clarificar as razões que nos persuadiram a optar pelos conceitos de “*privatização e funções de segurança pública interna*”, em detrimento de outros igualmente válidos, como “*desestatização*” e “*funções públicas de polícia*”, respetivamente. Vejamos.

Na lógica da dicotomia “*público e privado*”, o fenómeno da *privatização* de funções ou tarefas públicas pode ser visto, por flexibilidade, como um processo de *desestatização* ou *despublicização*. Apesar de o Estado falar em *privatização* para reportar-se a um dos meios mais apetecíveis no empreendimento de reformas administrativas, a verdade é que esta designação não passa de uma fórmula retórica utilizada pelo poder político para, muitas vezes, dissimular o recuamento do Estado de bem-estar social que a sociedade não pretende ver depauperar-se ou falir. É deste jeito que mantém viva a confiança dos cidadãos, ao invocar um dos expedientes mais modernos e de aparência inofensiva. Seja como for, o fenómeno da *privatização* é, todavia, um fenómeno (ou epifenómeno) de *desestatização*.

O conceito de *desestatização* tende a rodear-se de uma conotação imprópria, *ex negativo*, como se indicasse um abandono do Estado no provimento da função pública administrativa. É uma inconveniência que deve afastar-se, dado que o fenómeno privatizador traduz, antes, um movimento de *pluralização* de atores (públicos e privados) no exercício de atividades administrativas. Privatizar não significa, necessariamente, *despublicizar* na totalidade.

Esta inconveniência faz com que prefiramos utilizar o termo “*privatização*”, se bem que não afastemos, de todo, o uso de outras expressões (*desestatização*, *despublicização*, *despublicatio*) quando, perante um determinado contexto, nos pareça mais apropriado.

Contudo, a opção pelo vocábulo “*privatização*” não significa que este seja imaculado. Nos dias que correm, o seu conceito tem sofrido uma depreciação social, em virtude de a opinião pública o associar, muitas vezes, a manobras políticas para a satisfação de interesses privados, ao clientelismo, ao amiguismo e, até, à corrupção. A adulteração dos fins próprios e genuínos deste expediente político (a *privatização*) conduz a uma distorção concetual, degenerando numa espécie de *mercantilização*, com conotação negativa.

Com o uso da fórmula “*funções de segurança pública interna*”, pretende-se circunscrever, da melhor forma, o domínio de intervenção dos atores públicos e privados a que se cinge o nosso estudo. Uma referência a “*funções (públicas) de segurança*”, por exemplo, é dúbia, demasiado ampla, e deturparia o nosso espaço de análise, com a inclusão de todas as áreas de segurança, como a segurança ambiental, energética, urbanística, económica, cibernética, entre muitas outras. A referência a “*funções de polícia*” é ambígua ou multidimensional, por ser extensiva à polícia civil, à polícia militar, à polícia municipal ou, até, à polícia de Estado.

A segurança pública interna constitui o espaço próprio da nossa investigação, ligada ao fenómeno da privatização, não obstante as noções “*funções de segurança*” e “*funções de polícia*” ou “*funções policiais*” poderem ser utilizadas, com validade, perante contextos casuísticos e apropriados, como seja, para designar as funções de polícia administrativa e judiciária.

Resta-nos dizer que, na citação de fontes, adotamos o novo acordo ortográfico, com exceção da documentação histórica anterior ao século XX, cuja grafia mantemos para transmitir o retrato fiel da época, a originalidade, a autenticidade, a memória e o valor histórico.

PARTE I

A SEGURANÇA PÚBLICA INTERNA NUM ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO

CAPÍTULO I

SOCIEDADE DEMOCRÁTICA E SEGURANÇA PÚBLICA

- Sumário:**
1. Estado, sociedade e segurança: uma conspeção no quadro da teoria geral do Estado
 2. Sociedade e segurança pública no quadro do Estado democrático de direito
 3. Autoridade e democracia
 - 3.1. A autoridade no Estado democrático
 - 3.2. Igualdade, liberdade, autoridade e segurança
 - 3.3. Poderes públicos de autoridade: o exercício dos poderes de polícia em especial
 4. Elementos de legitimação sociológica para o exercício de funções de segurança pública e poderes de polícia

- Fontes:**
- ALMEIDA**, EDUARDO FORTUNATO DE — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos a 1580*. Lisboa: Bertrand Editora, 2003. **ALMEIDA**, EDUARDO FORTUNATO DE — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais de 1385-1580, 1580-1816*. Lisboa: Bertrand Editora, 2004. **ARISTÓTELES** — *Constituição dos Atenienses*. 2.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, s/d. **ARISTÓTELES** — *Política*. Trad., introd. e notas de Mário de Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. Título original: Πολιτικά. **BADIE**, BERTRAND — *Um Mundo sem Soberania. Os Estados entre o Artifício e a Responsabilidade*. Trad. Armando Pereira da Silva, Lisboa: Instituto Piaget, 2000. Título original: *Un Monde sans Souveraineté*, 1999. **BALDI**, CARLO — s.v. «Autodeterminação». In **BOBBIO**, Norberto, **MATTEUCCI**, Nicola e **PASQUINO**, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 70-74. Título original: *Dizionario di política*, 1983. **BECCARIA**, CESARE — *Dos Delitos e das Penas*. Fundação Calouste Gulbenkian, 3.^a Edição, Lisboa: 2009. **BECK**, ULRICH — *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*. Trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006. Título original: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986. **BECK**, ULRICH — *La Sociedad del Riesgo Mundial: En Busca de la Seguridad Perdida*. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós ibérica, 2008. Título original:

Weltrisikogesellschaft, 2007. **BOBBIO**, NORBERTO — *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Nova ed., 7.^a reimpressão, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Título original: *L'età dei Diritti*, 1992. **BOBBIO**, NORBERTO — s.v. «Democracia». In **BOBBIO**, Norberto, **MATTEUCCI**, Nicola e **PASQUINO**, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 319-329. Título original: *Dizionario di política*, 1983. **BOBBIO**, NORBERTO — *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14.^a edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985. **BOBBIO**, NORBERTO — *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.^a edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole dei gioco*, 1984. **BOBBIO**, NORBERTO — *O Positivismo Jurídico. Lições de Filosofia do Direito*. Trad. Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995. Título original: *Il positivismo giuridico. Lezioni di filosofia del diritto*. **BONAVIDES**, PAULO — *Ciência Política*. 18.^a edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2011. **BORGES**, JOSÉ FERREIRA — *Dicionário Jurídico-Comercial*. 2.^a edição, Porto: Typographia de Sebastião José Pereira, 1856. **CAETANO**, MARCELLO — *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II, 10.^a edição Coimbra: Coimbra Editora, 1991. **CAMPOS**, DIOGO LEITE DE — *Nós. Estudos Sobre o Direito das Pessoas*. Coimbra: Almedina, 2004. **CAMPOS**, DIOGO LEITE DE — *As Relações de Associação — O Direito sem Direitos*. Coimbra: Almedina, 2011. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES E **MOREIRA**, VITAL — *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.^a edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES — *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição, Coimbra: Almedina, 2003. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES — *Estado de Direito. Cadernos Democráticos*. Vol. 7, Lisboa: Gradiva, fevereiro de 1999. **CASTRO**, CATARINA SARMENTO E — *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. **CAUPERS**, JOÃO — *Introdução ao Direito Administrativo*. 11.^a Edição, Lisboa: Âncora editora, 2013. **CLEMENTE**, PEDRO JOSÉ LOPES — *Da Polícia de Ordem Pública*. Dissertação de Mestrado em Estratégia. Lisboa, Governo Civil do Distrito de Lisboa, 1998. **CORREIA**, J. M. SÉRVULO — *Noções de Direito Administrativo*. Lisboa: Danúbio, 1981. **CORREIA**, J. M. SÉRVULO — s.v. «Polícia». DJAP, Vol. VI, Lisboa: s.e., 1994. **COSTA**, JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA — *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge, (reg.) — *Estudos de Direito de Polícia*, 2.^o vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003. **DIAS**, HÉLDER VALENTE — *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012. **DUGUIT**, LEON — *Les Transformations du Droit Public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913. **DUGUIT**, LEON — *Traité de Droit Constitutionnel: Les Libertés Publiques*. 2.^e édition, Tome V, Paris: Éditions Cujas, 1921. **FERRÃO**, JOÃO, et al. — *Poder Central, Poder Regional, Poder Local — Uma Perspectiva Histórica*. Luís Nuno Espinha da Silveira (coord. e pref.), Lisboa: Edições Cosmos, 1997. **GARCIA**, MARIA DA GLÓRIA — *As Transformações do Direito Administrativo na Utilização do Direito Privado pela Administração Pública — Reflexões sobre o Lugar do Direito no Estado*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 345-359. **GIDDENS**, ANTHONY — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.^a edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006. Título original: *Runaway World*, 1999. **GONÇALVES**, PEDRO COSTA —

Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005.

GOUVEIA, JORGE BACELAR — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. I, 4.^a edição revista e atualizada, Coimbra: Almedina, 2011.

GROTIUS, HUGO — *Le Droit de la Guerre et de la Paix*. Tome II, Trad. M. P. Pradier-Fodéré, Paris : Librairie de Guillaumin et C^{ie}, 1867. Título original: *De iure belli ac pacis*, 1625.

HINSLEY, FRANCIS HARRY — *Sovereignty*. 2.^o edition, Cambridge: University Press, 1986.

HOBBS, THOMAS — *Leviatã. Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner; Rev. Eunice Ostrensky. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título do original inglês: *Leviathan*, Cambridge University Press, 1996.

JUSTO, ANTÓNIO SANTOS — *Introdução ao Estudo do Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

KAUFMANN, ARTHUR — *Filosofia do Direito*. Trad. António Ulisses Cortês. 5.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014. Título original: *Rechtsphilosophie*, 1997.

KELSEN, HANS — *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges, 2.^a edição, 3.^a tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *General Theory of Law and State*.

LASSALLE, FERDINAND — *A Essência da Constituição*. Pref. Aurélio Wander Bastos. 6.^a edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. Título original: *Über die Verfassung*, 1863.

LOCKE, JOHN — *Traité du Gouvernement Civil*. Paris: Calixte Volland, 1802.

LOMBA, PEDRO — *Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge, (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, Vol. I, Lisboa: AAFDL, 2003.

LOURENÇO, NELSON — *Legitimidade e Confiança nas Polícias*. In **Revista do Ministério Público**, Lisboa, Minerva, n.º 129, Jan-Mar 2012, pp. 181-198.

LUMIA, GIUSEPPE — *Elementos de Teoria e Ideologia do Direito*. Trad. Denise Agostinetti, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título original: *Lineamenti di Teoria e Ideologia del Diritto*.

MELLO, BANDEIRA DE — *Curso de Direito Administrativo*. 10.^a edição, São Paulo: Malheiros, 1998.

MILL, JOHN STUART — *Sobre a Liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, Lda., 2014. Título original: *On Liberty*.

MIRANDA, JORGE — *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1997; Tomo III, 4.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

MISES, LUDWIG VON — *Liberalismo: Segundo a Tradição Clássica*. Trad. Haydn Coutinho Pimenta. 2.^a edição, São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010. Título original: *Liberalism: In the Classical Tradition*.

MONCADA, LUÍS SOLANO CABRAL DE — *Lições de Direito Civil*. Coimbra: Almedina, 1995.

MONET, JEAN-CLAUDE — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.^a edição, 1.^a reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986.

MONTESQUIEU — *Esprit des Lois*. Paris: Typographie de H. Firmin Didot Frères, Fils et C^{ie}., 1862.

MORGADO, MIGUEL — *Autoridade*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

MÜLLER, FRIEDRICH — *Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia*. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. 3.^a edição, São Paulo: Max Limonad, 2003.

NOGUEIRA, JOFRE AMARAL — *Um Humanismo à Nossa Medida*. Coleção Civilização Portuguesa (12.^o Vol.), Porto: Editorial Inova Limitada, 1971.

OCQUETEAU, FREDERIC — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d'Aujourd'hui*. Paris: Éditions l'Harmattan, 1997.

PEREIRA, CLAUDIO JOSÉ LANGROIVA — *Segurança Pública X Segurança Privada*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.^o Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp.

163-172. **PEREIRA, MARCOS** — *Segurança do Estado e Comunicação Social*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 109-137. **RADBRUCH, GUSTAV** — *Introdução à Ciência do Direito*. Trad. Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Título original: *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 1987. **RADBRUCH, GUSTAV** — *Filosofia do Direito*. Trad. Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2003. **RAPOSO, JOÃO** — *Direito Policial: Lições aos Alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Policopiado, Lisboa, 2003/04. **RAPOSO, JOÃO** — *O Regime Jurídico das Medidas de Polícia*. In MIRANDA, Jorge (coord.) — **Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento**, Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 693-704. **RAYNOUARD, M.** — *Journal des Savants*. Paris: l'Imprimerie Royale, novembre 1818, pp. 651-657. **REALE, MIGUEL** — *Fontes e Modelos do Direito: Para um Novo Paradigma Hermenêutico*. 1.ª edição, 2.ª tiragem, São Paulo: Saraiva, 1994. **REALE, MIGUEL** — *Teoria do Direito e do Estado*. 5.ª edição revista, São Paulo: Editora Saraiva, 2000. **REALE, MIGUEL** — *Teoria Tridimensional do Direito*. 5.ª edição, São Paulo: Saraiva, 1994. **SAMPAIO, JORGE SILVA** — *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra Editora, 2012. **SARAIVA, JOSÉ HERMANO** — *O que é o Direito? A Crise do Direito e Outros Estudos Jurídicos*, 1.ª edição, Lisboa: Gradiva, 2009. **SILVA, ANTÓNIO DELGADO DA (red.)** — *Suplemento à Collecção de Legislação Portuguesa. Ano de 1763 a 1790*. Lisboa: Typografia de Luiz Correa da Cunha, 1844. **SILVA, GERMANO MARQUES DA** — *A Atividade Policial como Ciência*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 1, n.º 2, Jul/Dez 2010, pp. 73-77. **SILVA, GERMANO MARQUES DA** — *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais — A Polícia e o Direito Penal*. In **Revista Polícia Portuguesa**, Ano LVI, II Série, Bimestral, n.º 82, Julho/Agosto, 1993, pp. 2-4. **SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO DE** — *Polícia Administrativa: Autoridades, Órgãos e Competências*. **Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos**, n.ºs 9/12, Porto, 2013. **STOPPINO, MARIO** — s.v. «Autoridade». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.ª edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 88-94. Título original: *Dizionario di politica*, 1983. **TOURAINÉ, ALAIN** — *O que é a Democracia?*. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. Título original: *Qu'est-ce que la démocratie?*. 1994. **TOCQUEVILLE, ALEXIS DE** — *A Democracia na América. Livro I — Leis e Costumes*. Trad. Eduardo Brandão. 2.ª edição São Paulo: Martins Fontes, 2005. Título original: *De la Démocratie en Amérique*, 1981. **TOCQUEVILLE, ALEXIS DE** — *A Democracia na América. Livro II — Sentimentos e Opiniões*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Título original: *De la Démocratie en Amérique — Vol. II*, 1981. **VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES** — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2, Jul/Dez 2011, pp. 47-63. **VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES** — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013. **VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES** — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013. **VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES** — *Teoria Geral do Direito*

Policial. 3.^a edição, Coimbra: Almedina, 2014. **VILLEY, MICHEL** — *La Formation de la Pensée Juridique Moderne*. 1^{re} édition, 2^e tirage, Paris: Quadrige, 2009. **WEBER, MAX** — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. I. Trad. da 5.^a edição revista, anotada e organizada por Johannes Winckelmann. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. 4.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 1, 1972. **WEBER, MAX** — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972. **WOLKMER, ANTÓNIO CARLOS** — *O Pensamento Político Medieval: Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino*. Revista Crítica Jurídica — N.º 19, Nov. 2001. **WOLKMER, ANTÓNIO CARLOS** — *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito*. 3.^a edição, São Paulo: Editora Alfa Ómega, 2001. **WOLKMER, ANTÓNIO CARLOS** — *Síntese de uma História das Ideias Jurídicas da Antiguidade Clássica à Modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. **ZIPPELIUS, REINHOLD** — *Filosofia do Direito*. Trad. António Franco e António Francisco de Sousa, Lisboa: Quid Juris, 2010. Título original: *Rechtsphilosophie*, 2007. **ZIPPELIUS, REINHOLD** — *Teoria Geral do Estado*. Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho, 3.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. Título original: *Allgemeine Staatslehre*, 1984.

1. Estado, Sociedade e Segurança: uma conspeção no quadro da teoria geral do Estado

A História testemunha que o Homem pensou sempre uma sociedade em movimento, tanto económica como política e cultural. Esse pensamento que, na tradição clássica, poderíamos ligar à *polis* dos gregos ou à *civitas* e à *res publica* dos romanos, visou — e continua a visar — um objetivo: libertar o Homem das inquietudes e dos receios que o atormentam numa vida de relações com o *outro*, para assim atingir a felicidade, a segurança e o bem-estar.

Se, por um lado, o indivíduo dilui as suas fraquezas na comunidade tão ansiosamente constituída, por outro lado, torna-se escravo da força societária, do poder social e económico, da autoridade racional-legal do Estado e dos seus aparelhos de poder político, da *coercitio*, das manipulações de interesses, da (inter)dependência do *outro*, das ideologias em movimento, das tradições, das religiões, dos grilhões da ignorância, dos tentáculos da criminalidade organizada, do terrorismo, da perpetuidade do crime e da delinquência. Parece, pois, que ao invés de se libertar, o indivíduo vive acorrentado a um sem número de postulados e axiomas que emergem da sociedade organizada. E vive, de facto, mas é precisamente por isso que as duas faces primárias do Estado — o Estado-sociedade ou sociedade política, enquanto “produto artificial da vontade dos indivíduos”²⁴, e o Estado-poder, enquanto paradigma jurídico-político organizado — criam, em permanência, mecanismos e garantias para a realização da segurança e para a efetivação das liberdades individuais e coletivas²⁵.

O fenómeno da organização político-jurídica terá surgido num momento em que as formas primitivas de sociabilidade, conduzidas de modo espontâneo pelo instinto e pela necessidade²⁶, se converteram numa sociabilidade mais ou menos organizada, caracterizada

²⁴ NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.^a edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 22. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole del gioco*, 1984.

²⁵ Referindo-se ao “Estado-Poder” e ao “Estado-Comunidade” como *elemento subjetivo* do Direito Constitucional, ver JORGE BACELAR GOUVEIA — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. I, 4.^a edição revista e atualizada, Coimbra: Almedina, 2011, p. 30.

²⁶ A vocação inata do homem para a vida social traduz um pensamento milenar que entronca na doutrina aristotélica. Na linha da conhecida fórmula deste filósofo, o homem é, desde a origem, um *ser político* que não pode viver fora da sociedade. É um animal social, um ser gregário que tende naturalmente a uma ordem social, uma ordem de integração, caracterizada por uma unidade orgânica e por uma unidade de ordem. ARISTÓTELES afirma que “mesmo que os homens não necessitem de assistência mútua, ainda assim eles desejam viver juntos”. Cfr. ARISTÓTELES — *Política*. Trad., introd. e notas de Mário de Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, Livro I, Cap. I, 1253 a, e Livro III, Cap. IV (16-18). Título original: Πολιτικά.

pela existência de regras e disciplina²⁷. A “vida humana é vida de relação”²⁸. Daqui terá surgido, paulatinamente, o *poder*, cuja estrutura embrionária brotou e assumiu, de forma progressiva, um sistema de organização moderno.

Esta origem do poder constitui, hoje ainda, no mundo, um dos problemas mais irredutíveis das ciências jurídicas, balançando entre teses transcendentalistas e teses contratualistas²⁹. A explicação para a existência, a natureza e a legitimidade do poder ocupou, durante vários séculos, o espírito dos filósofos e dos juristas³⁰. É, aliás, um dos temas clássicos da filosofia ocidental³¹.

A construção jurídica de um Estado (ou, se quisermos, de uma sociedade organizada numa estrutura política e jurídica) requer, por parte de quem detém o poder constituinte, a criação de um aparelho que garanta a segurança do Estado em si — enquanto instituição política e de poder soberano —, e a segurança do território e do povo — enquanto comunidade estatal. Estes três elementos (povo, território e soberania) estão na origem do Estado nacional

²⁷ MIGUEL REALE indica que a ordem jurídica é, precisamente, o ponto culminante da agregação e inclusão social, porquanto a integração do *homem na sociedade* aparece, em formas definidas, como integração do *cidadão no Estado*. Cfr. MIGUEL REALE — *Teoria do Direito e do Estado*. 5.ª edição revista, São Paulo: Editora Saraiva, 2000, p. 69. Veja-se, também, LEON DUGUIT — *Les Transformations du Droit Public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913, pp. 76 e ss., no sentido de que, a mera existência da sociedade humana exige uma disciplina social, enquanto condição inalienável para a manutenção do grupo social.

²⁸ JOSÉ HERMANO SARAIVA — *O que é o Direito? A Crise do Direito e Outros Estudos Jurídicos*. 1.ª edição, Lisboa: Gradiva, 2009, p. 15.

²⁹ JORGE MIRANDA refere que, numa procura dos fundamentos e da origem do poder, “uns acentuam elementos espirituais, v. g., as condições de legitimidade dos governantes; outros concentram-se em elementos materiais, v. g., a subordinação dos mais fracos aos mais fortes ou o domínio exercido por uma classe social e baseado na diferenciação económica. Uns recorrem a explicações contratualistas, outros a explicações institucionalistas, outros ainda, por exemplo, a explicações funcionalistas”. JORGE MIRANDA — *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 11.

³⁰ Porque não cabe propriamente no objeto do nosso estudo, abstermo-nos de convocar as teses mais diversificadas sobre os princípios da formação jurídico-estatal, sobre a origem do poder soberano do Estado ou sobre a origem do Direito. As visões de Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Hegel, Jhering, Durkheim, Duguit, Jellinek, Rudolph Smend, Maurice Hauriou, Kelsen, Burdeau, entre muitos outros, provam a dificuldade e a polémica que rodeiam o tema.

³¹ Do ponto de vista histórico, o problema em torno da natureza, do fundamento e da evolução do Direito remonta para além da Antiguidade Clássica, caminhando lado a lado com a contenda que versa sobre a origem e legitimidade do poder do Estado (ou de quem governa). Basta-nos recordar os discursos dos sofistas ou os ensinamentos de Platão para percebermos que a altercação gerada em torno da correlação *sociedade-poder-direito* é uma ideia com muitos anos, uma velha discussão, mas sempre viva. A simultaneidade lógica daquelas três noções é, de facto, uma questão eterna e o avivamento do problema intensifica-se em todos os períodos de crise. Um destes períodos, importante marco na história do Direito da Europa ocidental, percorreu o século XVIII, tendo sido palco de grandes indagações filosóficas. Falamos, claro, do Século das Luzes, cujas ideologias são suscetíveis de revelar, ainda hoje, um potencial revolucionário e libertador. Não obstante, o Direito iluminista, fundado, na essência, num sistema filosófico naturalista, pouco tem, em boa verdade, de inovação. O legado deixado pelos pensadores da Antiguidade greco-romana foi o ingrediente que permitiu a reinvenção do Direito no período iluminista. Aos estóicos, aos epicuristas, aos sofistas, a Sócrates, a Platão, a Aristóteles, a Cícero, aos jurisconsultos romanos, e a tantos outros se devem os conceitos fundamentais sobre os quais assentam as conceções desenvolvidas nos séculos XVII e XVIII.

soberano que desabrochou na Europa a partir do século XVI e floresceu por todo o mundo³². Nasceu, assim, o Estado moderno, com características muito próprias: a nação, a laicidade e a soberania³³.

A partir do Estado, surgiu a ideia de soberania³⁴, um poder mais ou menos centralizado que exerce a sua autoridade suprema sobre os membros de uma comunidade, num determinado território, quer para vencer forças internas de resistência à sua atividade de interesse coletivo, quer para fazer vingar a sua independência em relação aos outros Estados.

O discurso sobre a *soberania* do Estado — que HOBBS define como a “alma artificial” do Estado (o *Leviatã*) que lhe dá vida e movimento³⁵ — inspirou o ideário do *Contrato Social*, de onde emergem as várias dimensões do conceito “segurança” e os correlativos planos da *liberdade*, de acordo com um determinado modelo estatal. No quadro do pacto social, LOCKE traça as linhas de reciprocidade entre a *liberdade* e a *segurança* dos indivíduos, fazendo notar as vantagens colhidas a partir de um equilíbrio saudável entre estes valores. No seu estado de natureza, individual, o Homem é fraco, podendo não reunir forças para defender a sua vida, a sua integridade e a sua propriedade de qualquer atentado. Para cuidar de tal inconveniente, a solução passa pela união, ainda que, para tanto, cada indivíduo tenha que ceder uma parte da sua liberdade originária ou própria do seu estado natural. Unidos em sociedade, os homens encontram a melhor forma de promover a sua segurança, de defender os seus interesses e de assegurar a estabilidade das leis instituídas³⁶. PEDRO CLEMENTE afirma que a segurança constitui “uma aspiração nacional básica de toda e qualquer comunidade politicamente

³² Sobre o elemento humano (o povo), o elemento funcional (a soberania) e o elemento espacial (o território) do Estado, ver, por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA — *Manual...*, cit., Vol. I, pp. 147-168.

³³ Para uma diferenciação entre Estado e sociedade política, sobre as condições de existência do Estado e sobre as características do Estado moderno, veja-se, entre muitos outros, JORGE MIRANDA — *Manual...*, cit., pp. 43-44 e 63-64, e NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14.^a edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007, pp. 53-133. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985.

³⁴ Contamos, aqui, com a ideia de que o conceito de soberania não pode ser encontrado em sociedades em que não existe Estado. Mas esta não é a condição única para a sua existência. Se remontarmos à Antiguidade Clássica, por exemplo, a Cidade-Estado era caracterizada pela autarquia, isto é, pela capacidade de atender às suas próprias necessidades. Mas tal ideia não se aproxima nem se confunde com o conceito de soberania. Cfr. FRANCIS HARRY HINSLEY — *Sovereignty*. 2.^a edição, Cambridge: University Press, 1986, pp. 22 e 27 e ss. O Estado, porque juridicamente organizado, impõe a presença do poder, pelo que não é possível uma conceção realista da ordem jurídica do Estado nacional sem a ideia de soberania. Cfr. MIGUEL REALE — *Teoria do Direito...*, cit., p. 70.

³⁵ THOMAS HOBBS — *Leviatã. Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner; Rev. Eunice Ostrensky. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 11. Título do original inglês: *Leviathan*, Cambridge University Press, 1996.

³⁶ JOHN LOCKE — *Traité du Gouvernement Civil*. Paris: Calixte Volland, 1802, pp. 202 e ss.

organizada em Estado, a par da justiça e bem-estar”, um desígnio que surge, também, nas comunidades pré-estatais (clã, bando, tribo, etc.)”³⁷.

JEAN BODIN³⁸ inspirou os monarcas absolutistas com o seu *poder absoluto e perpétuo de uma República*. Para BODIN, todo o poder está localizado no monarca, é inerente ao Estado e independente na ordem externa, isto é, insubordinado a qualquer força manifestada por outros Estados. A soberania impõe-se e, usando de múltiplos artifícios, cria, além do mais, a ideia de *necessidade de segurança*.

Faz parte da conceção básica do Estado uma organização assente em pilares inabaláveis e essenciais para as noções de *soberania* e *poder estatal*. O Estado contemporâneo afastou-se, de forma progressiva, da estrutura monolítica e centralista de poderes estatais, separando-se paulatinamente dos modelos concetuais e políticos de THOMAS HOBBES e de JEAN BODIN, em grande parte devido ao movimento liberalista de finais do século XVIII e início do século XIX. A tradição liberal do mundo ocidental trouxe-nos, além do mais, o Estado constitucional³⁹, o Estado de direito e o Estado democrático, carregando consigo o império do Direito, o princípio da separação de poderes, a dignidade da pessoa humana, a garantia de direitos e liberdades fundamentais do Homem e do cidadão, o pluralismo político e social, a legitimidade do governo, a legitimação democrática do exercício do poder estatal e os esquemas de representatividade do povo.

O surgimento do Estado constitucional de direito, que emergiu das correntes filosóficas do contratualismo e dos ideais iluministas, alicerçado no princípio democrático, permitiu um afastamento radical do Antigo Regime. A destruição da autoridade baseada na tradição deve-se, em parte, ao Iluminismo, que chamou a si essa tarefa⁴⁰, abrindo-se, assim, o caminho para

³⁷ PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *Da Polícia de Ordem Pública*. Dissertação de Mestrado em Estratégia, Lisboa, Governo Civil do Distrito de Lisboa, 1998, p. 31.

³⁸ Com a sua obra *Les Six Livres de la République*, BODIN é considerado, por muitos, como o primeiro teórico a desenvolver o conceito de soberania. Em rigor, a ideia de poder coercitivo do Estado (*potesta*) e domínio público (*imperium*) tem antecedentes na tradição romana. Durante a época feudal, o conceito eclipsou-se, reaparecendo na época moderna, sob a capa da soberania divina do monarca, uma mistura do *imperium* do Direito romano e de *dominium* do feudalismo. Com a Revolução Francesa, em 1789, a titularidade da soberania é devolvida à nação, edificando-se a legitimidade do exercício do poder e do Direito na base do *Contrato Social*. Para mais desenvolvimento, veja-se LÉON DUGUIT — *Les Transformations du Droit...*, cit., pp. 2 e ss.

³⁹ Na verdade, o Estado constitucional não é uma criação do liberalismo ocidental. A inovação — se assim se pode dizer — está na *documentação escrita* dos princípios constitucionais vigentes num país. LASSALLE escreve que “todos os países possuem ou possuíram sempre e em todos os momentos da sua história uma Constituição *real e verdadeira*. A diferença, nos tempos modernos (...) não são as constituições reais e efetivas, mas sim as *constituições escritas nas folhas de papel*”. FERDINAND LASSALLE — *A Essência da Constituição*. Pref. Aurélio Wander Bastos. 6.ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 27. Título original: *Über die Verfassung*, 1863.

⁴⁰ Cfr. ANTHONY GIDDENS — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.ª edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006, p. 49. Título original: *Runaway World*, 1999.

o Estado de direito, que surge como contraponto do Estado de Polícia⁴¹, caracterizado pelo poder absoluto do Estado e pela arbitrariedade e discricionariedade da administração de cariz autoritário, não submetida à lei⁴².

Com a chegada do Estado constitucional de direito, a titularidade do poder ou dos poderes constituídos passou para as mãos do povo. Na base do princípio da autodeterminação dos povos⁴³, o povo — entendido como o “conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico”⁴⁴ — é, agora, o titular do poder constituinte enquanto poder de fazer, decretar ou alterar a Constituição positiva do Estado, no sentido de traçar o seu próprio destino^{45/46}. O poder absolutista do monarca deu lugar ao poder

⁴¹ O Estado de Polícia traduz-se numa evolução do Estado absolutista monárquico. Emergiu a partir do século XVIII, num momento em que a administração estatal procurou promover, em simultâneo, o bem-estar e felicidade dos súbditos e a prosperidade do Estado na base de uma rigorosa ordem pública, um controlo social cerrado, autoritário e de caráter paternalista, ampliando-se, tanto quanto possível, o campo da ação policial. Naquela época, o conceito de *Polícia* rodeava-se de uma conotação positiva, na medida em que a intervenção estatal no domínio da segurança e tranquilidade públicas era geralmente aceite pela comunidade, ainda que a ação da autoridade policial não estivesse submetida a um controlo judicial e fosse, quase que em absoluto, discricionária. Com efeito, os assuntos ligados à Administração e ao Estado estavam subtraídos ao Direito e, em consequência, ao controlo judicial. Toda a atividade administrativa era identificada com a atividade de polícia, não estando, portanto, vinculada à lei. Com o passar do tempo e com a intensificação da atividade policial discricionária e arbitrária, o conceito de *Polícia* rodeou-se de uma odiosa reputação. A confusão entre o fim (a felicidade dos súbditos) e os meios para atingir esse fim ideal (o poder do Estado) cunhou o conceito “*Polizeistaat*”, isto é, “Estado de Polícia”. Em Portugal, o Estado de Polícia identifica-se com o período pombalino. Sucede-lhe o Estado de direito (“*Rechtsstaat*”). Cfr. JORGE SILVA SAMPAIO — *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra Editora, 2012, p. 23, e JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.^a edição, 1.^a reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, pp. 21-22. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986. Ver, também, GERMANO MARQUES DA SILVA — *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais — A Polícia e o Direito Penal*. In **Revista Polícia Portuguesa**, Ano LVI, II Série, Bimestral, n.º 82, Julho/Agosto, 1993, pp. 2-4 (2).

⁴² Nessa altura, a atividade da polícia movia-se no âmbito da completa discricionariedade. Tratava-se do “mundo do não-direito da polícia”. Cfr. CATARINA SARMENTO E CASTRO — *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 23.

⁴³ Para um desenvolvimento deste princípio político, veja-se CARLO BALDI — s.v. «Autodeterminação». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 70-74. Título original: *Dizionario di politica*, 1983.

⁴⁴ PAULO BONAVIDES — *Ciência Política*. 18.^a edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 81.

⁴⁵ Cfr. JORGE MIRANDA — *Manual de Direito Constitucional*. Tomo III, 4.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 170. Veja-se, também, BACELAR GOUVEIA que afirma que “se há poder que deve ser democrático, essa conclusão aplica-se, antes de tudo, à manifestação do poder constituinte”. JORGE BACELAR GOUVEIA — *Manual...*, Vol. I, cit., p. 643.

⁴⁶ Não obstante a validade do princípio da soberania popular, BOBBIO alerta-nos para o facto de que este princípio só é real num modelo ideal da sociedade democrática, “idealizado à imagem e semelhança da soberania do príncipe [que] era o modelo de uma sociedade monística. A sociedade real, sotoposta aos governos democráticos, é pluralista”. Não são mais os indivíduos os protagonistas da vida política, mas os grupos de poder: organizações, associações, sindicatos, partidos. “Não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de facto em grupos contrapostos e concorrentes”. A representação dos interesses de alguns grupos de poder sobre a representação política dos interesses públicos da sociedade forma um sistema social chamado de neocorporativismo. Cfr. NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia...*, cit., pp. 23-25.

soberano do povo, que o deposita no Estado sob a condição do império do Direito⁴⁷. Por conseguinte, não é errado dizer que a noção jurídica da soberania encontra a sua origem no povo (*soberania popular*), conduzindo à *soberania nacional* em razão do seu exercício, por parte do Estado, conforme o Direito e de acordo com a consciência global de um corpo abstrato — a nação⁴⁸.

A doutrina política das nacionalidades de FRANCESCO MANCINI, que se formou na Itália durante o século XIX, apresenta a *nação* como valor (moral, cultural, psicológico) superior ao Estado (realidade puramente política). O valor *nação*, que alicerçou todo o constitucionalismo liberal desde a Revolução Francesa, edificou a *soberania nacional*, axioma que proclama que todo o poder tem a sua origem numa nação, “única fonte capaz de legitimar o exercício da autoridade pública”^{49/50}.

Ao tratarmos da titularidade do poder, torna-se necessário cuidar, também, do exercício desse mesmo poder. Como é bom de ver, o Estado — enquanto organização e personificação jurídica da nação — é convocado a exercer o poder que lhe foi confiado pela comunidade popular. Esta é precisamente a tarefa que está para lá da criação do Estado constitucional. O Estado não existe *por si e para si*. Como bem observa MÜLLER, “todo o poder estatal [Staatsgewalt] é poder de direito. O Estado não é o seu sujeito, o seu proprietário; ele é o seu *âmbito* material de responsabilidade e atribuição”⁵¹. Existe para o povo e com a finalidade de prosseguir os interesses da sociedade civil politicamente organizada e soberana,

⁴⁷ O princípio da soberania popular deixou de ser oculto ou estéril, como o era em certas nações, em que permanecia como que sepulto. Como refere TOCQUEVILLE, o príncipe tomava por certo e natural o direito de comando e o dever de obediência do povo, e quando as pessoas traziam aquele princípio por um momento à luz do dia, os agentes do poder logo se apressavam em precipitá-lo de novo nas trevas do santuário. Referindo-se à América, aquele Autor menciona que o princípio da soberania do povo é hoje “reconhecido pelos costumes, proclamado pelas leis; estende-se com liberdade e chega sem obstáculos às últimas consequências”. Quando a revolução americana (inspirada pelo ideal da democracia) estoitou, foi o dogma da soberania do povo que se apoderou do governo. Combateu-se e triunfou-se em seu nome, e ele tornou-se a lei das leis. ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro I — Leis e Costumes*. Trad. Eduardo Brandão. 2.^a edição, São Paulo: Martins Fontes, 2005, pp. 65-66. Título original : *De la Démocratie en Amérique*, 1981.

⁴⁸ A distinção entre a *soberania popular* e a *soberania nacional* é atribuída a CARRÉ DE MALBERG, segundo o qual a autolimitação formal dos poderes do Estado deriva da Constituição e da soberania nacional. É a Constituição, ditada pelo povo, que estabelece os poderes dos órgãos e serviços do Estado.

⁴⁹ PAULO BONAVIDES — *Ciência Política*, cit., pp. 92-93. No Estado democrático de direito, a fonte do poder reside na lei, proferida pelos dispositivos legiferantes do Estado, mas *per populum*.

⁵⁰ Os conceitos de *soberania nacional* e de *Estado-nação* nascido do Século das Luzes permitiram uma consolidação do moderno sistema internacional que surgiu com o Tratado de Vestfália, assinado em 1648.

⁵¹ FRIEDRICH MÜLLER — *Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia*. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. 3.^a edição, São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 62.

“internacionalmente reconhecida, tendo por objetivo o bem comum aos indivíduos e comunidades sob seu império”⁵².

A criação do Estado (na aceção política atual), com o necessário estabelecimento de uma ordem jurídica própria⁵³, pressupõe uma obrigação positiva do aparelho estatal, a existência de atribuições ou responsabilidades estatais e de poderes funcionais para as prosseguir. Assim, a segurança pública, a justiça, a defesa nacional, a saúde, a educação, a política económica e financeira, a garantia dos direitos e liberdades individuais, estão confiados a determinados órgãos do Estado contemporâneo, dotados de poderes funcionais ou competências próprias, definidas e delimitadas por via legal. Dito de outro modo, a sociedade cria, através do Estado institucionalizado, uma estrutura de serviços para fazer valer e garantir as regras de Direito estabelecidas, fortalecendo-se, assim, a convicção da necessidade de reagir contra a sua possível violação. Desta forma, desponta a certeza de que é imprescindível organizar, com base num modelo jurídico e social, uma reação contra os transgressores.

O Direito é, assim visto, como o conjunto de normas jurídicas que disciplinam a vida em sociedade, assistido por um sistema de coação e uso da força legítima — prerrogativas do Estado — para fazer valer a regra jurídica e impor uma sanção. Entre a comunidade de pessoas (que ambicionam autodeterminação, autonomia e liberdade) e o poder público estatal (que, numa sociedade organizada, “monopoliza os meios públicos de coação e de força física”) exige-se “um *equilíbrio*, nem sempre fácil e nem sempre calibrado”⁵⁴.

Ao falarmos da organização de um sistema de reação como forma de garantia do Direito, não pretendemos, de forma alguma, vincar o aspeto coercitivo — à imagem de HOBBS, LOCKE ou Kelsen — como característica ou elemento essencial do Direito e do Estado⁵⁵. Nem pretendemos sufragar a visão sociológica de Estado ou juspositivista do Direito — ao jeito de DUGUIT ou de JEHRING —, enquanto mera organização social do poder coercitivo que acaba ao serviço dos mais fortes, ou como sociedade titular de um poder de coação, outorgado ao Estado, regulado e disciplinado pelo Direito. Nem tampouco nos ligamos à teoria de

⁵² MARCOS PEREIRA — *Segurança do Estado e Comunicação Social*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 109-137 (110).

⁵³ Deve ter-se em consideração os dois pontos de vista, indissociáveis: político e jurídico, isto é, o Estado como poder soberano e como ordenamento jurídico. Cfr. NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., p. 10.

⁵⁴ JORGE BACELAR GOUVEIA — *Manual...*, Vol. I, cit., pp. 29-30.

⁵⁵ Se bem que a coercibilidade possa apresentar-se como característica da organização política estatal, não constitui, porém, um elemento essencial para a definição de *Estado*. Cfr. JORGE MIRANDA — *Manual...*, cit., pp. 47-48.

THOMASIIUS que, no essencial, definiu o Direito como o conjunto de normas jurídicas assistidas da *vis coactiva* (correspondente ao *jus perfectum* na teoria clássica da coerção e ao *justum*, na teorização de THOMASIIUS), excluindo as demais normas imperfeitas (*jus imperfectum* ou, na visão deste Autor, *honestum* e *decorum*).

A teoria clássica da coação ou a definição coercitiva do Direito (inexorável) não se coadunam com os valores democráticos inerentes às doutrinas jurídicas da atualidade. Não obstante, a verdade é que o poder (do Estado) e a *coercitio* são elementos essenciais à (sobre)vivência do Direito, se bem que não caracterizem a sua natureza ontológica. É de difícil conceção a ideia de um ordenamento jurídico totalmente despojado do poder coercivo. Descartar, por completo, a doutrina da coerção equivale a desprover o caráter de juridicidade dos preceitos jurídicos. Um tal ordenamento não poderia ser qualificado como Direito⁵⁶.

No início do século XX, as bases da teoria do Estado de LÉON DUGUIT abalaram a construção clássica do individualismo liberal. Influenciado pelo pensamento de EMILE DURKHEIM, DUGUIT propôs a substituição dos conceitos de *soberania* e de *poder público* pelas noções de *solidariedade* e de *serviço público*, respetivamente. A noção de *serviço público* passou a constituir-se como conceito fundamental do Direito público moderno. Este jurista é, aliás, conhecido como o fundador da “Escola de Serviço Público”.

A tese deste Autor moldou a noção de Estado talhada pelo liberalismo clássico, concluindo que não compete ao Estado criar Direito. Essa tarefa seria, em último reduto, uma função social, inerente à própria sociedade, que estabelece as regras normativas de acordo com a consciência global da nação⁵⁷. Mas é ao Estado ou ao Governo que compete a execução técnica dos preceitos jurídicos, através dos órgãos administrativos, dos serviços públicos e das instâncias judiciais, criados para o efeito. DUGUIT expressa bem esta diferenciação de papéis do Estado e da sociedade civil: “o legislador não proíbe que se mate ou que se roube, etc. Não tem a faculdade para ditar essa proibição. Limita-se a organizar o serviço público de segurança e decide que, no caso de ser cometido um facto previsto, definido e qualificado como infração, os tribunais devem aplicar uma determinada pena contra o indivíduo reconhecido como autor”⁵⁸.

⁵⁶ Para um desenvolvimento da definição do Direito em função da coação, veja-se NORBERTO BOBBIO — *O Positivismo Jurídico. Lições de Filosofia do Direito*. Trad. Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, pp. 147-159. Título original: *Il positivismo giuridico. Lezioni di filosofia del diritto*.

⁵⁷ De acordo com a adesão da *massa dos espíritos*, na linguagem de DUGUIT, ou, ao estilo da tese durkheimiana, segundo a *consciência coletiva*, enquanto repositório de valores imanente das consciências individuais, talhadas pela pressão social.

⁵⁸ LÉON DUGUIT — *Les Transformations du Droit...*, cit., p. 83.

O legado deixado pelo liberalismo e o ideário de serviço público de LÉON DUGUIT contribuíram, de forma inegável, para que a construção dogmática do conceito “*segurança*”, enquanto *bem jurídico* e *valor social*, se rodeasse da garantia estatal de igual proteção dos cidadãos, independentemente da riqueza ou de uma qualquer condição social. Quer isto dizer que, em bom rigor, no quadro do Estado social, a privatização da segurança não se compagina com aquela construção dogmático-jurídica do bem *segurança*, matizada pelo direito de todos os cidadãos a uma igualdade de proteção.

Ainda que se declare a debilidade ou a flexibilidade da teoria do serviço público de DUGUIT — que, nas palavras de MIGUEL REALE, se refugia numa série de explicações nebulosas⁵⁹ —, esta nova feição de pensar o Estado, que substituiu a soberania pela solidariedade social, forçou a passagem do Estado liberal para o Estado social. O Estado de poder público transfigura-se em Estado com função social, passando a prestar, além dos clássicos serviços de segurança interna, defesa externa e justiça, outras tarefas associadas ao bem-estar geral.

Seja qual for o sistema político de Estado, a própria organização estatal soberana pressupõe a ideia de necessidade de segurança, interna e externa. Compete às forças e aos serviços de segurança acautelar os vários domínios da segurança interna. Por sua vez, cabe às forças armadas salvaguardar a defesa nacional contra ameaças ou investidas de outros países.

A tranquilidade e a paz públicas não atingem um estado definitivo de solidificação, pelo que há uma necessidade de procurar, em permanência, a reposição dos níveis desejáveis e a garantia de um equilíbrio saudável. A institucionalização de uma *força pública* para a segurança pública é, por isso, exigida. Foi através da ficção do *Contrato Social*, desenvolvida, na essência, por ROUSSEAU, que os revolucionários franceses fundaram a legitimidade sociológica e jurídica para a existência de uma força pública ao serviço do Estado e dos cidadãos, sem perder de vista a proposição fundamental de que os homens nascem livres e iguais⁶⁰.

Os fundamentos constitucionais dessa força pública nunca foram verdadeiramente postos em causa, encontrando na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão uma trave mestra

⁵⁹ Cfr. MIGUEL REALE — *Teoria do Direito...*, cit., p. 73.

⁶⁰ Apesar do enquadramento *organicista* dado à doutrina de ROUSSEAU — em que prevalecem, contrariamente à teoria *mechanista*, os valores antidemocráticos, o autoritarismo e as posições autocráticas sempre predispostas às ditaduras —, a genial conjugação da sua fórmula (de cariz *organicista*) da *volonté générale* com o princípio de que *todos os homens nascem livres e iguais* acabou por salvar a sua teoria da Sociedade e do Estado dos ideais ou concepções autoritárias do poder. Para um retrato mais cirúrgico das interpretações *organicistas* e *mechanistas* da Sociedade, veja-se PAULO BONAVIDES — *Ciência Política...*, cit., pp. 58-63.

inabalável⁶¹. Impôs-se a construção filosófico-política e sociológica segundo a qual o Estado deve ser o único detentor da força pública, isto é, do monopólio da coerção legítima. E, apesar do movimento privatizador da segurança, a clássica reflexão europeia desenvolvida por MAX WEBER faz com que, ainda hoje, a ideia de uma força pública legítima se apresente como instrumento essencial e indispensável para a existência do Estado, no seu formato ou sistema burocrático do tipo racional-legal. Segundo WEBER, não existe uma única tarefa que, em algum momento, o Estado não tivesse tomado em suas mãos, assim como também não há alguma da qual se poderia dizer que tivesse sido própria ou exclusiva do Estado, a não ser, porém, um meio específico que é próprio a toda a associação política: o da coação física, um expediente inalienável *ex aeternitate*⁶². O Estado parece formalizar-se, assim, na base de uma trilogia essencial: a política, o poder e o Direito. São estes os elementos basilares do Estado de direito⁶³.

Quanto à ligação estabelecida entre *poder* e *Direito*, é oportuno trazer à colação a velha ideia de BOBBIO, segundo o qual “direito e poder são as duas faces de uma mesma moeda: só o poder pode criar direito e só o direito pode limitar o poder”⁶⁴.

É na Polícia — que o povo criou, através do Estado, por representação — que é confiada a difícil tarefa de garantir e defender a segurança individual e a segurança coletiva que, por sua vez, possibilitam o exercício dos demais direitos e liberdades da pessoa, seja enquanto ser humano, seja enquanto cidadão. Essa confiança que o povo deposita na sua Polícia não surgiu de modo espontâneo, e muito menos do acaso. A consciencialização da necessidade de segurança surgiu de forma progressiva, evoluindo com a complexidade da vida em sociedade, geradora de conflitos⁶⁵. Todo o indivíduo inserido em comunidade sente a indispensabilidade

⁶¹ Artigo 12.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada”.

⁶² Segundo WEBER, o Estado racional é o único em que pode florescer o capitalismo moderno, na base de um funcionalismo especializado e de um direito racional, sem a interferência de aspetos ritual-religiosos e mágicos. E para ter sucesso, o Estado deve ser o detentor do monopólio da violência legítima. Cfr. MAX WEBER — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, pp. 518 e ss. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972.

⁶³ Esta caracterização do Estado de direito aproxima-se — mas não se confunde — dos elementos indissociáveis apresentados por JHERING na sua teoria: Direito, coação e Estado. Cfr. NORBERTO BOBBIO — *O Positivismo Jurídico...*, cit., p. 153.

⁶⁴ NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia...*, cit., p. 13.

⁶⁵ Em Portugal, a necessidade de segurança sentia-se mesmo nos pequenos aglomerados. Nos primeiros tempos, os territórios não municipais e os que não pertenciam à nobreza ou à Igreja (portanto, sujeitos à jurisdição direta da Coroa) estavam divididos em *terras*, também chamadas *territórios*. O senhor da *terra* era um nobre, designado *rico-homem* ou *tenente*, em quem os súbditos confiavam a sua seguridade. Por regra, o servo preferia a proteção do senhor feudal, ainda que hipotecando uma boa parte da sua liberdade pessoal, ao invés de procurar

de estar seguro, de viver em harmonia social e em clima de paz. Esta é a única forma de criar condições para a fixação e a prosperidade da comunidade local.

É comum, aliás, dizer-se que a vida em comunidade implica a existência de normas de conduta, arrematando-se com a ideia de que o Direito é corolário da sociedade. Esta conceção, de raiz positivista, parte de uma conhecida construção aristotélica de que “o homem é por natureza um animal social”⁶⁶, esquecendo-se, porém, que, além de social, a pessoa humana é, em simultâneo, um ser moral. A existência social e a existência individual são, pois, duas realidades inseparáveis que estão na base do Direito⁶⁷.

Se é verdade que a moderna vida em sociedade exige o estabelecimento de regras jurídicas, não menos verdadeira se apresenta a afirmação de que “é da existência moral que resulta a noção de justiça, de dever, de bem e de mal, de obrigação e de responsabilidade, noções que existem na consciência, independentemente de o direito as declarar ou não, e que o direito declara porque eles já existem na consciência”⁶⁸. Quer isto dizer que é a própria sociedade que, de acordo com as representações éticas e morais dominantes, os costumes, os ideais políticos da época, define, num determinado contexto espaço-temporal válido, as regras que entende servirem ao destino da nação⁶⁹.

libertar-se do jugo e dos grilhões do feudalismo, por receio de ficar à mercê de ataques bárbaros. Eram muitos os homens livres que se entregavam, voluntariamente, à proteção dos ricos-homens. Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos a 1580*. Lisboa: Bertrand Editora, 2003, p. 217. Ver, também, ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto*. Porto: Edição do Autor, 1980, p. 11, nota 8, e p. 18. Também na Alemanha da Baixa Idade Média, uma espécie de contrato com base na reciprocidade unia os habitantes: o amo (*Landesherr*) oferecia proteção aos súbditos em troca de obediência. Cfr. JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., pp. 36-37.

⁶⁶ ARISTÓTELES — *Política*. Livro I, Cap. I, 1253 a.

⁶⁷ Qualquer tentativa de erradicação da autodeterminação moral e ético-pessoal nas comunidades, transformando-se a *pessoa* em *coisa*, conduzir-nos-ia muito provavelmente a uma bifurcação da vida social, com a emergência, porventura, de uma Constituição oligárquica a que se associa — após a sua degeneração em tirania — uma qualquer forma de escravatura do povo submisso e sem direitos cívicos. Este modelo, experimentado ao longo dos tempos em diversas civilizações, não sobreviveu. Por exemplo, à altura da Antiguidade Clássica, em Atenas, “depois disto, aconteceu andarem em conflito os nobres com a gente do povo durante muito tempo”, e “(...) o povo sublevou-se contra os poderosos”. ARISTÓTELES — *Constituição dos Atenienses*. 2.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 22 e 27. A História demonstra a essencialidade de se caminhar para a “dessacralização da natureza e da sociedade, libertando o homem de ser objeto para o transformar em sujeito”, titular de direitos e de autonomia nas relações inter e transpessoais. DIOGO LEITE DE CAMPOS, *Nós — Estudos Sobre o Direito das Pessoas*, Coimbra: Almedina, 2004, p. 14. No século XVIII, CESARE BECCARIA escreveu o mesmo princípio, nos termos que se seguem: “Não há liberdade todas as vezes que as leis permitem que, em alguma ocasião, o homem deixe de ser *pessoa*, e se torne em uma *coisa*”. In *Dos Delitos e das Penas*. Fundação Calouste Gulbenkian, 3.^a edição, Lisboa: 2009, p. 49.

⁶⁸ JOSÉ HERMANO SARAIVA — *O que é o Direito?...*, cit., p. 17.

⁶⁹ É sabido que Direito e moral formam um emaranhado. A ordem jurídica evidencia, com clareza, a posição que a face ética ocupa no seu seio, apresentando normas que se limitam a acolher em maior ou menor medida a inflexão das imposições morais. No Direito português, a finalidade moral aparece como aspiração pretendida por todo o labor jurídico e como limite imposto ao Estado, na sua função de legiferação, isto é, na sua atividade geradora da lei. Mas este ideal a atingir nem sempre se verifica. Como é sabido, o Direito desempenha uma dupla posição: **de justiça e de segurança**. Para garantia desta última, não poucas vezes se produzem normas jurídicas neutras quanto à finalidade moral e, por isso, desvinculadas de qualquer valoração ético-social. A este propósito, importa referirmo-nos a dois conceitos antagónicos no que respeita a ontologia (e axiologia) das proibições legais encontradas no Direito Penal: os *delitos naturais* e os *delitos artificiais*, terminologias muito usadas em criminologia.

Quanto aos primeiros, reportam-se a imposições *axiologicamente negativas* que radicam na consciência humana de uma determinada sociedade organizada, tal como “não matarás”, “não roubarás”, pressupondo-se que são do conhecimento de todas as pessoas. Perante estas *proibições de consciência*, não resta ao Direito senão

A título de exemplo, veja-se que, numa sociedade como a nossa, o respeito pela vida do *outro* — valor moral inscrito na (realidade espiritual da) consciência humana — pode ser convertido num imperativo negativo cuja validade é indiscutível, não carecendo de formalização normativa para que se reconheça a proibição de matar (ou para que se reprove ou censure tal comportamento). O mesmo se pode dizer em relação à fraude, à burla, ao roubo ou à violação sexual, em que a reprovação ou censurabilidade de tais condutas não deixaria de existir ainda que uma lei positiva as permitisse⁷⁰. Há proibições cuja existência não depende da pena do legislador, pelo menos enquanto se mantiverem intocáveis os valores absolutos de uma determinada coletividade organizada, criadores de verdadeiras normas (morais) de conduta^{71/72}. Mas

limitar-se a reconhecê-las e positivá-las, pois a carga ético-moral de que se revestem é incomensurável. Não queremos, com isto, voltar à velha ideia dos direitos naturais inatos do jusnaturalismo, mas não deixamos de reconhecer o caráter universal, de auto-obrigação e de incondicionalidade de certas regras de conduta, por força da sua inexcedível valoração ética, moral ou, até mesmo, religiosa.

Quanto aos segundos, eles derivam da (mera) vontade do legislador, comportando uma valoração moral por vezes ínfima ou, mesmo, inexistente. As normas jurídicas correspondentes são tidas como *axiologicamente neutras*. Por exemplo, no direito de viação, dificilmente se consegue uma explicação, por referência à moral, para grande parte dos seus preceitos legais. Só com algum engenho e artifício se consegue, de modo indireto, aproximar o conteúdo técnico das normas a um conteúdo moral difuso, para assim se lhe reconhecer um mínimo ético. Pode-se sempre sustentar que toda a regulamentação jurídica da circulação rodoviária se reconduz à ideia de respeito pela vida humana e à garantia do direito de todos poderem usufruir das mesmas vias de trânsito, mas só mediatamente se consegue esta aproximação. A sinalização de manobras, a manutenção da distância segura entre veículos em circulação, as regras de ultrapassagem ou de inversão do sentido de marcha, e tantas outras, são exemplos de normas de conduta que não apresentam uma face ética.

Como é evidente, a consciência social varia no tempo e no espaço, mesmo em relação aos valores que hoje são tidos por fundamentais e intocáveis. A história parece tê-lo já demonstrado por diversas vezes: por exemplo, com o fenómeno da escravatura ou dos servos da gleba, antes da transição para o homem livre. Veja-se que, “nas épocas históricas em que a pessoa humana era vista como uma coisa — ou tratada como tal — admitia-se e praticava-se a escravatura em que um estava totalmente consagrado aos interesses de outrem que dele podia dispor livremente. A ponto de o escravo não ser considerado pessoa por lhe faltar não só a liberdade, como a faculdade de prosseguir a sua vida, o objetivo da sua felicidade pessoal”. DIOGO LEITE DE CAMPOS — *As Relações de Associação — O Direito sem Direitos*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 59.

⁷⁰ Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS — *Filosofia do Direito*. Trad. António Franco e António Francisco de Sousa, Lisboa: Quid Juris, 2010, p. 66. Título original: *Rechtsphilosophie*, 2007.

⁷¹ Em rigor, num Estado de direito, não existem valores absolutos para além da **intangível dignidade do ser humano**, que surge na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia mesmo antes do direito à vida. Basta pensarmos, por exemplo, nos casos da interrupção legal da gravidez, da ortotanásia ou da eutanásia, que relativizam a absolutização da vida humana.

⁷² Somos, de pronto, tentados a afirmar que Direito e moral são duas realidades bem distintas, e que nenhuma confusão ou alteração se pode colocar neste problema. Mas não cremos que assim seja. Direito e moral não são realidades essencialmente diferentes. É certo que a distinção pode fazer-se num plano ontológico, mas desta diferenciação não se conseguirá obter uma separação entre as duas figuras. No tocante a esta problemática, CABRAL DE MONCADA sustenta uma unidade essencial: “Eu não creio que exista uma separação absoluta entre a Moral e o Direito, num ponto de vista substancial e profundo. A Moral e o Direito distinguem-se, mas não se separam. O mundo normativo ético-jurídico é afinal um só na sua essência, embora seja constituído por várias províncias diferentes. Tudo aquilo que podemos dizer acerca da delimitação dessas províncias (ética, religiosa, ética social, juridicidade pura) é sempre necessariamente resultado de as olharmos através de pontos de vista muito incompletos e superficiais”. LUÍS SOLANO CABRAL DE MONCADA — *Lições de Direito Civil*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 18. No mesmo sentido, KAUFMANN afirma que “A moral e o direito são, sob muitas perspectivas, realidades distintas, mas não desligadas entre si”. ARTHUR KAUFMANN — *Filosofia do Direito*. Trad. António Ulisses Cortês. 5.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014, p. 318. Título original: *Rechtsphilosophie*, 1997.

Destes ensinamentos de CABRAL DE MONCADA, podemos retirar preciosas lições para verificarmos que, considerando a teoria tridimensional do Direito de MIGUEL REALE, os elementos *facto*, *norma* e *valor* formam,

a formalização normativa é imprescindível, com certeza, pois daqui há de retirar-se a juridicidade essencial para que o aparelho próprio do Estado — a Justiça — possa agir nos casos de violação do preceito legal, impondo a sanção necessária pela via da coercibilidade. É que “as normas morais não dispõem de um sistema de imposição exterior, nem organizado nem por organizar: nascem na consciência, e a sanção para o seu incumprimento está igualmente na consciência”⁷³.

A organização administrativa, a ordem e tranquilidade públicas e a aplicação da justiça surgem, desta feita, como finalidades essenciais da atividade governativa.

No Estado contemporâneo, os fins prosseguidos continuam a abranger, além do mais, os clássicos serviços da segurança interna e externa, a justiça e o bem-estar. A soberania estatal — enquanto poder originário assistido de meios coercitivos de domínio sobre os indivíduos que compõem a sociedade — declara, em última instância, a positividade do Direito⁷⁴, sem que, com isso, surja uma identificação do Estado com o Direito⁷⁵. Com efeito, depois de reconhecidos o poder e a autoridade estatal, talhados pelo povo, importa ao Estado afirmar e justificar a sua existência, fazendo valer as regras estabelecidas no *Contrato Social* — a ordem jurídica interna —, algumas das quais decorrentes da consciência social. Quer isto dizer que as funções prosseguidas pelo Estado conduzem à instituição de um sistema de controlo e reposição permanente da observância, por parte dos membros da comunidade, das regras da vida em sociedade, estabelecidas em molde jurídico. A institucionalização da Polícia faz parte desse sistema jurídico regulador e sancionatório, a que Kelsen chama de “reação da comunidade jurídica contra o delito”⁷⁶. MONET garante que “a existência de uma

com efeito, uma unidade inseparável. Basta pensarmos, a título de exemplo, que existem realidades internas (de consciência) que relevam, de forma decisiva, para a qualificação jurídica de uma conduta externa de um indivíduo: os tipos de culpa, o erro sobre as proibições ou a boa-fé. Desta feita, seria redutor, até mesmo do ponto de vista da ciência do Direito, desconsiderarmos por completo o plano interno das condutas. Como é expectável, daqui retiramos a ideia segundo a qual a moral apresenta-se perante o instituto jurídico somente nos casos em que o facto tenha ultrapassado a sua simples representação na consciência, para dar lugar à efetiva realização da conduta antijurídica. Por outras palavras, para que nenhuma confusão se instale, pode dizer-se que as meras representações volitivas constituem aspetos íntimos, puramente pessoais e não exteriorizados e, por conseguinte, são domínio exclusivo da ordem moral e religiosa. Já “a vida passiva dos impulsos é, por si mesma, moralmente irrelevante; moralmente relevante é apenas a vontade ativa que com eles disputa”. GUSTAV RADBRUCH — *Filosofia do Direito*. Trad. Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2003, pp. 58-59.

⁷³ JOSÉ HERMANO SARAIVA — *O que é o Direito?*..., cit., p. 187.

⁷⁴ Cfr. MIGUEL REALE — *Fontes e Modelos do Direito: Para um Novo Paradigma Hermenêutico*. 1.^a edição, 2.^a tiragem, São Paulo: Saraiva, 1994, p. 98.

⁷⁵ A identificação do Estado com o Direito constitui o objeto da *Teoria Geral do Estado* de Kelsen. O seu polémico sentido do monismo jurídico sofreu, depois, um abrandamento no seu rigor, com a publicação da *Teoria Geral do Direito e do Estado*.

⁷⁶ HANS Kelsen — *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges, 2.^a edição, 3.^a tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 31. Título original: *General Theory of Law and State*.

polícia pública é o sinal indiscutível da presença de um Estado soberano e de sua capacidade de fazer prevalecer sua Razão sobre as razões de seus súditos”⁷⁷.

É assim que, no Estado de direito, a atividade de segurança opera no quadro da ordem jurídica constitucional e legal, cujo cumprimento é coercivamente garantido por sanções organizadas. Na atividade de segurança interna, as polícias — *maxime*, as forças e os serviços de segurança — são operadores públicos das normas jurídicas, subordinados ao princípio da legalidade. E para fazer valer a força e a imperatividade do sistema jurídico, estes operadores públicos são assistidos da *coercitio*, para os casos de violação dos preceitos jurídicos. A institucionalização da sanção e da coercibilidade é incontornável face à impotência física da moral neste domínio, quando a imposição da consciência não alcança o seu ofício⁷⁸, e, bem assim, para conferir o caráter de juridicidade ao preceito. Se a norma de conduta visar apenas a ordem moral, ela não é jurídica⁷⁹.

Segurança, facto e norma são, portanto, três realidades distintas, mas entrelaçadas. *Segurança* — tipicamente proporcionada pelo Estado, e espaço desejado nas relações inter e transpessoais; *facto* — enquanto comportamento dos membros da sociedade organizada, potenciador de riscos, perigos ou danos sociais; *norma* — a regra de conduta de caráter específico (que são as regras jurídicas) e que, pela obra de uma organização e sistematização normativa, compõem sistemas ou ordenamentos jurídicos mais ou menos complexos. A norma jurídica nasce assim do facto⁸⁰ para, de seguida, se lhe impor de acordo com um sistema de valores normalmente aceite ou, melhor dizendo, que se aproxime, tanto quanto possível, do justo, da justiça⁸¹.

⁷⁷ JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., p. 16.

⁷⁸ No sentido de demonstrar a impotência da ordem moral ou religiosa e, deste modo, realçar a coerção como elemento essencial e específico do Direito, Kelsen refere que: “Se a ordem jurídica prevê a punição no caso de um homem cometer assassinato, roubo, adultério, é porque o legislador supõe — correta ou erroneamente — que a crença em Deus e seus Dez Mandamentos, que outras motivações, além do medo da punição jurídica, não são suficientes para induzir o homem a se abster de assassinato, roubo e adultério. Se existe alguma ordem jurídica com sanções específicas, é precisamente porque os homens que criam e executam essa ordem jurídica supõem — correta ou erroneamente — que outras ordens sociais, sem sanções ou com sanções diversas, não têm eficiência suficiente para obter a conduta que os criadores e executores da ordem jurídica consideram desejável”. HANS Kelsen — *Teoria Geral...*, cit., pp. 36-37.

⁷⁹ Segundo BOBBIO, “o que distingue o direito da moral é precisamente o facto que enquanto o primeiro é coercitivo, a segunda não o é; esta relação diversa do direito e da moral com a coerção deriva da natureza diversa do ato jurídico e do ato moral; o ato jurídico consiste puramente na conformação exterior do sujeito à norma e, assim, o facto de tal conformação ser obtida mediante a força não nega a juridicidade do ato; o ato moral consiste, ao contrário, na adesão à norma por respeito à própria norma, não podendo, pois, ser obtido mediante a força, porque esta não obtém a adesão interna necessária para a moralidade do ato”. NORBERTO BOBBIO — *O Positivismo Jurídico...*, cit., p. 152.

⁸⁰ Como é evidente, nem toda a situação de facto tem correspondência a uma situação de Direito. A este importa regular tão-somente as realidades que, em determinado momento da sociedade, se manifestem como de interesse jurídico, face a circunstâncias de valoração moral ou de ressonância ética, ou em virtude da mera necessidade de disciplina jurídica duma dada matéria.

⁸¹ Não pretendemos, de modo algum, ver aqui reunidas as três dimensões da experiência jurídica apresentadas por MIGUEL REALE (*Teoria Tridimensional do Direito*. 5.ª edição, São Paulo: Saraiva, 1994): o facto, a norma, o valor. O facto enquanto realidade social (dimensão sociológica); a(s) norma(s) enquanto ordenamento jurídico

O controlo social formal, efetivado através da institucionalização da Polícia, exige uma vinculação ao ordenamento jurídico. Não há forma de conceber a segurança como realidade factual normativamente desvinculada, nem tampouco se pode concebê-la como puro sistema de normas, livre de quaisquer factos sociológicos. No âmbito do Estado de direito, o conceito de *segurança* — que, na sociedade tardo-moderna, ganha nova dimensão jurídico-política e se desenvolve sob “novos paradigmas de concetualização de prevenção e de repressão dos fenómenos germinadores da insegurança real”⁸² — liga-se, por isso, aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança. E, ainda que a noção de segurança possa assumir diversas realidades, todas são conformadas pela lei e pelo Direito⁸³.

No âmbito do Estado de direito, a manutenção da ordem na comunidade e o controlo da criminalidade integram as funções do Estado, o qual reivindica, para tanto, o monopólio do uso legítimo da força.

No tocante à atividade de polícia, e na sua relação com o cidadão, o Estado assume uma posição jurídica ativa. Toda a atuação policial se caracteriza por uma relação jurídica abstrata preexistente entre a administração de polícia e os cidadãos. Segundo PEDRO LOMBA⁸⁴, o poder funcional da administração policial configura uma posição ativa, contrapondo-se à posição passiva dos cidadãos, correspondente a um direito à atuação policial ou a uma sujeição ou tolerância dessa mesma atuação. Ou seja, a atividade policial pode ser apresentada sob o prisma de um *poder-dever* exterior, assistido da coercibilidade, que se impõe à conduta humana para fazer valer uma regra jurídica, independente de quaisquer manifestações de vontade ou da autenticidade e espontaneidade com que os destinatários cumprem a regra. Ainda assim, estamos certos de que, na grande maioria dos casos, como expõe LUMIA, “as normas jurídicas são respeitadas espontaneamente por seus destinatários, e não pelo temor de

(dimensão normativa); e o sistema de valores vigente numa sociedade enquanto consciência coletiva (dimensão axiológica). Tencionamos, antes, aludir ao entrelaçamento inevitável destas realidades, no sentido de que “o Direito é componente essencial da atividade policial”. Cfr. GERMANO MARQUES DA SILVA — *A Atividade Policial como Ciência*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 1, n.º 2, Jul/Dez 2010, pp. 73-77.

⁸² MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2, Jul/Dez 2011, pp. 47-63 (49).

⁸³ Cfr. HÉLDER VALENTE DIAS — *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 32-34, e MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2014, p. 54.

⁸⁴ Cfr. PEDRO LOMBA — *Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 1.º Vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, p. 187.

incorrer nas sanções previstas para os que não as observam”⁸⁵. Além do mais, a subsistência do poder do Estado e da autoridade democrática só prevalece se for apoiada, em boa parte, pela obediência voluntária dos homens^{86/87}. WEBER diz-nos, mesmo, que “em toda a relação de dever autoritária, certo mínimo de interesse em obedecer, por parte do submetido, continua sendo, na prática, a força motriz normal e indispensável da obediência”⁸⁸.

2. Sociedade e segurança pública no quadro do Estado democrático de direito

Com o desmoronamento do totalitarismo estalinista e dos regimes autoritários a Leste, e o progressivo desaparecimento da Guerra Fria com o desmembramento da União Soviética, a democracia impõe-se, hoje, como o modelo normal de organização do poder político no mundo ocidental. Ao falar-se de democracia — cujo triunfo deve ser reconhecido, antes de mais, como a limitação e a legitimação do poder político — desponta, de imediato, a ideia de um sistema de organização político aberto, de livre escolha dos governantes pelos governados, de pluralismo político e administrativo, de secularização da expressão cultural, ou de direitos e liberdades fundamentais do ser humano. Contudo, estas noções não definem nem caracterizam, com a precisão desejada, o conceito de democracia.

⁸⁵ GIUSEPPE LUMIA — *Elementos de Teoria e Ideologia do Direito*. Trad. Denise Agostinetti, São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 33. Título original: *Lineamenti di Teoria e Ideologia del Diritto*.

⁸⁶ Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS — *Teoria Geral do Estado*. Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho, 3.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 70-71. Título original: *Allgemeine Staatslehre*, 1984.

⁸⁷ É importante reconhecermos uma premissa que, quanto a nós, se apresenta com toda a validade: a presunção de que cada ser é bom por natureza — *bonus quilibet praesumitur*, pese embora haja, e haverá sempre, quem esteja predisposto a ofender os direitos dos demais. É certo que a introdução de um dogma no nosso estudo enfraquece a sua legitimidade científica, mas fazemo-lo com despreocupação, por repudiarmos a ideia de *conatus* introduzida, em especial, por HOBBS, a sua concepção de estado natural em que vivem os homens antes do seu ingresso no estado social, dotados de egoísmo e de um impulso original do movimento animal que o estimula numa *guerra de todos contra todos* (*Homo homini lupus, bellum omnium contra omnes*).

Acreditamos que, numa sociedade organizada, qualquer que seja a forma de governo ou o regime político, o homem pratica o bem não porque lhe é imposto, mas porque ele o concebe no espírito e o deseja. Precipitarmos a pessoa humana para uma ideia de relações do *eu* com o *outro* sem (alguma) bondade e voluntariedade ou com total desespirtualização é “acreditar que existam relações que permitam ao homem relacionar-se com alguém sem amor; tais relações não existem” (TOLSTÓI, *apud* GUSTAV RADBRUCH — *Filosofia do Direito...*, cit., p. 59).

É certo que a expressão apresentada procura a força para a sua validade na ideia alegórica de que todas as pessoas encerram um potencial para se relacionarem e agirem na base da bondade, da solidariedade e da generosidade, se bem que algumas o não façam. DIOGO LEITE DE CAMPOS oferece-nos mesmo a concepção de que “o Direito está em nós que somos capazes, naturalmente capazes, de caminhar no sentido da Justiça, de uma sociedade mais justa e filantrópica em que cada um se reconheça em todos os outros. Em que se procure o bem do outro, simultânea e inseparavelmente do bem de si mesmo”. DIOGO LEITE DE CAMPOS — *As Relações de Associação...*, cit., p. 47.

⁸⁸ MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., p. 190.

A democracia⁸⁹ traduz-se numa forma de governo que define o regime como o Estado exerce o poder soberano, representando um dos modos com que pode ser exercido o poder político⁹⁰.

Alicerçado numa visão individualista da sociedade, na ideia de *Contrato Social*, e substituindo o *ser político* (“*politikón zôon*”) de ARISTÓTELES⁹¹ pelo *homo æconomicus*, BOBBIO define a democracia considerando três princípios institucionais: em primeiro lugar, aponta para um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que designam *quem* está legitimado a tomar as decisões vinculatórias para a coletividade e com que *procedimentos*. Em segundo lugar, toma como barómetro da democracia a *representatividade do povo* na tomada de decisões coletivas, considerando o regime tanto mais democrático quanto maior a participação (direta ou indireta) da sociedade civil naquela tarefa. Por fim, refere que as *alternativas* ou escolhas tidas para apreciação devem ser *reais*, repugnando as promessas ilusórias e as falsas esperanças, e que aos que são chamados a decidir devem ser garantidas as condições de o fazer em liberdade, no sentido de que são necessárias certas liberdades (de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação) para o exercício correto do poder democrático⁹².

Na teoria política contemporânea, é comum definir duas matrizes ou formas históricas de governo: a monarquia e a república. Esta teoria moderna rompe com a tripartição clássica aristotélica que, com base no critério do número de governantes (governo de “uma única pessoa, ou de poucas pessoas, ou da maioria”), apresenta a democracia ao lado da monarquia e da aristocracia⁹³. Na linha da visão bipartida das formas de governo republicano, a

⁸⁹ Etimologicamente, a palavra significa “poder do povo”. Do grego “*demos*” (povo) e “*kratos*” (poder).

⁹⁰ Cfr. NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., p. 135.

⁹¹ O homem político de ARISTÓTELES — que define a política como a “ciência todo-poderosa” — é o homem bom, o cidadão estadista que participa nos assuntos políticos, desempenhando um papel importante e dando um contributo relevante para a comunidade. Cfr. ARISTÓTELES — *Política*. Livro III, Cap. V, 1281 a, e Cap. VII, 1283 a.

⁹² NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia...*, cit., pp. 18-20 e 22.

⁹³ Cfr. ARISTÓTELES — *Política*, Livro III, Cap. V, 1279 b. Para o Filósofo, existem três formas de constituição (*Politeia*) aptas à prossecução do bem comum: a monarquia (governo nas mãos de uma pessoa), a aristocracia (governo exercido por alguns “homens bons”, os mais notáveis em função das suas superiores qualidades e mérito), e o governo constitucional (o governo de muitos, uma mescla de oligarquia e democracia, mas com pendor democrático). O desvio do poder político, para a prossecução de interesses próprios, leva a que estas formas de governo degenerem, respetivamente, em tirania (mencionada como “a menos constitucional de todas as formas de governo”), oligarquia (quando poucos homens ricos e bem nascidos governam soberanamente, prossequindo os seus interesses) e democracia, o governo no interesse dos pobres (quando os homens livres constituem a maioria e detêm o poder soberano). ARISTÓTELES divide a democracia em quatro espécies: uma primeira espécie de governo democrático baseado na igualdade de todas as classes sociais, sem distinção entre ricos e pobres, sábios ou leigos; uma segunda, em que participam todos os cidadãos com recursos, considerados irrepreensíveis, não sujeitos a desqualificação desta condição, sendo a lei soberana; uma terceira, também baseada no império da lei, em que todos participam, desde que sejam simplesmente cidadãos; e uma última em

democracia e a aristocracia constituem sistemas ou regimes de exercício do poder político numa república⁹⁴.

Num desenho simplista retirado de BOBBIO, a democracia pode ser apresentada como o “governo dos muitos com respeito aos poucos, ou dos mais com respeito aos menos, ou da maioria com respeito à minoria ou a um grupo restrito de pessoas (ou mesmo de um só)”⁹⁵.

Para GIDDENS, a democracia é “um sistema que envolve competição efetiva entre partidos políticos que querem ocupar posições de poder”, através de eleições regulares, livres e honestas, em que todos os cidadãos eleitores podem tomar parte, arrematando com a ideia de que a democracia é “um sistema de tudo ou nada”, por não admitir diferentes formas ou níveis de democratização⁹⁶.

Estas noções veiculadas pela literatura das ciências políticas apontam para uma moderna democracia representativa, de participação ou de deliberação. Resta-nos esperar que se avance para uma democracia de libertação, para retomar as palavras lançadas por ALAIN TOURAINE⁹⁷, segundo o qual a democracia não pode ser reduzida a um “conjunto de garantias institucionais” ou a um “reino da maioria”, mas deve definir-se mormente a partir do “respeito de projetos individuais e coletivos, que combinem a afirmação de uma liberdade pessoal com o direito de se identificarem com uma coletividade social, nacional ou religiosa particular”. Mais do que em leis, a democracia assenta numa cultura político-democrática, muitas vezes definida pela noção de igualdade ajeitada por TOCQUEVILLE⁹⁸, pelo que importa destruir qualquer sistema social hierarquizado. Impõe-se uma visão holista (mas moderada) da sociedade e a substituição do *homo hierarchicus* pelo *homo æqualis*⁹⁹.

Desde logo, para se propiciar um caminho no sentido de uma democracia visionada à maneira de TOURAINE, havia de impor-se um sistema eleitoral que possibilitasse uma rutura

que as massas são soberanas e não as leis, que o Autor acaba por não reconhecer como uma verdadeira espécie de constituição, “pois não há constituição onde as leis não governam; as leis devem governar tudo” (*Política*. Livro IV, Cap. IV, 1292 a). Para ARISTÓTELES, o fator distintivo da democracia é a liberdade; o da oligarquia é a riqueza; o da aristocracia é o mérito. Para um desenvolvimento, veja-se a sua obra *Política*, Livros III e IV.

⁹⁴ Cfr. NORBERTO BOBBIO — s.v. «*Democracia*». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.ª edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 319-329 (319-320). Título original: *Dizionario di politica*, 1983.

⁹⁵ NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., p. 138.

⁹⁶ ANTHONY GIDDENS — *O Mundo...*, cit., p. 70.

⁹⁷ ALAIN TOURAINE — *O que é a Democracia?*. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 20. Título original: *Qu'est-ce que la démocratie?*

⁹⁸ Cfr. ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro II — Sentimentos e Opiniões*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004, pp. 113 e ss. Título original: *De la Démocratie en Amérique — Vol. II*, 1981.

⁹⁸ MIGUEL MORGADO — *Autoridade...*, cit., p. 86.

⁹⁹ Cfr. ALAIN TOURAINE — *O que é a Democracia?*..., cit., pp. 24-25.

cirúrgica entre as oligarquias políticas estabelecidas e os interesses económicos e financeiros. Com efeito, a participação do eleitorado nas decisões políticas só é efetivamente democrática e aberta se estiver patente, tanto quanto possível, a vontade estatal em afastar qualquer promiscuidade entre as instituições democráticas e as entidades privadas de grandes interesses económicos e financeiros¹⁰⁰. Esta questão é particularmente relevante quando se trate de equacionar a transferência do exercício de funções públicas para entes privados. E é tão mais importante quando se trate da cedência de funções de segurança pública interna, umbilicalmente ligadas à noção de autoridade do Estado democrático, na medida em que a privatização ou desestatização deste tipo de funções aclama a maior confiança da sociedade no aparelho do Estado.

Um sistema político contaminado por um neocorporativismo ou por um *poder invisível*¹⁰¹ que alimente a erosão da confiança que os cidadãos depositam nas (suas) instituições democráticas dificilmente conquista uma aceitação e legitimação popular para uma privatização (ou desestatização) de tamanha sensibilidade. Há que manter, por isso, uma adequada (re)organização da cidadania e da seleção dos eleitos, e preservar o próprio conceito de *Estado*, evitando que deslize para a conceção definida por OPPENHEIMER, segundo o qual o Estado não passa de uma instituição social criada por um grupo vitorioso com o fim do organizar um domínio sobre os vencidos, resguardando-se contra rebeliões e agressões estrangeiras e resumindo-se, no fundo, a uma forma de coação e de exploração económica¹⁰². Mas diga-se o que se disser a este respeito, a verdade é que, como censura BOBBIO, sobrevive o *poder invisível* e permanecem as oligarquias ou as elites que se sucedem no poder mediante eleições livres, corrompendo os ideais democráticos¹⁰³. Esta circunstância, muitas vezes presente nas democracias maduras, acaba por conduzir ao paradoxo anunciado por GIDDENS:

¹⁰⁰ A tradição político-cultural centralizadora e autoritária que sobreviveu, até há bem pouco tempo, em muitos Estados — e sobrevive, ainda, noutros — levou à criação de uma elite burocrático-oligárquica, detentora da hegemonia política, económica e cultural, favorecedora de uma “política de cooptação e de distribuição clientelística de favores”. É contra esta tradição que, hoje ainda, se luta a favor de uma cultura democrática de descentralização e participação da sociedade. Cfr. ANTÓNIO CARLOS WOLKMER — *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito*. 3.^a edição, São Paulo: Editora Alfa Ómega, 2001, p. 249. BOBBIO refere que este esforço em derrotar o poder oligárquico (ou, se quisermos, as oligarquias no poder) é uma promessa não cumprida. Se, já por si, a democracia representativa — enquanto “única forma de democracia existente e em funcionamento” — é uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia, a mancha do poder oligárquico acaba por ofuscar, ainda mais, este princípio fundamental. Cfr. NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia...*, cit., p. 26.

¹⁰¹ O conceito é tomado por BOBBIO para se referir a grupos de poder exteriores ao governo de um país, que influenciam ou concertam as grandes decisões. São autoridades ocultas (*arcana imperii*), um “poder sem máscara”. Cfr. NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia...*, cit., p. 29. Esta é apenas uma das seis “promessas não cumpridas” pela democracia real, em contraste com a democracia ideal.

¹⁰² Cfr. OPPENHEIMER *apud* PAULO BONAVIDES — *Ciência Política...*, cit., p. 68.

¹⁰³ Cfr. NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia...*, cit., pp. 10-11.

se a democracia está, por um lado, a expandir-se por todo o mundo, por outro lado, em boa parte dos países ocidentais, os níveis de confiança nos políticos têm vindo a minguar nos anos recentes. A solução para travar este inconveniente passa, segundo crê o Autor, pela “democratização da democracia”, o que implica uma devolução efetiva do poder à sociedade civil, através da experimentação de práticas democráticas alternativas capazes de aproximar ou conciliar o processo de tomada de decisões políticas e as preocupações correntes dos cidadãos. Como exemplo possível dessas práticas ou complemento útil da democracia representativa, aponta os júris populares ou os referendos por via eletrónica¹⁰⁴.

Seja qual for a definição de *democracia* que se abrace, certo é que, num Estado de direito democrático e, em particular, em Portugal, a função pública de segurança deve ser talhada a partir do escopo da legitimação sociológica, numa relação de interdependência com a soberania popular, a autoridade democrática e a unidade do poder estatal. Com efeito, ainda que se cuide de um Estado de direito — em que a organização e o exercício do poder estatal são determinados e limitados através do império do Direito, impondo-se um *governo de leis* — a legitimidade do poder não dispensa a substrução em que se alicerça: o princípio da soberania popular. É este princípio que serve de charneira entre o Estado de direito e o Estado democrático, viabilizando a compreensão da moderna fórmula de *Estado de direito democrático*^{105/106}.

Num Estado constitucional, o Estado de direito não pode fugir à legitimação democrática. As noções de democracia e de legitimação da autoridade político-estatal aliam-se à ideia de Estado de direito, se bem que, como é sabido, o Estado de direito não implica uma associação à democracia¹⁰⁷. No entanto, o conceito de Estado de direito talhado pelo liberalismo clássico deixou de satisfazer, inteiramente, o esquema jurídico-político almejado pelas comunidades modernas. Impôs-se a ideia de que o poder político exercido carecia de uma *justificação* ou de uma *legitimação*. Não bastava a existência de um governo regulado e limitado pelo império

¹⁰⁴ ANTHONY GIDDENS — *O Mundo...*, cit., pp. 72 e 76.

¹⁰⁵ Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição, Coimbra: Almedina, 2003, p. 98 e ss., e *Estado de Direito. Cadernos Democráticos*. Vol. 7, Lisboa: Gradiva, fevereiro de 1999, p. 24. Veja-se, também, ARTHUR KAUFMANN — *Filosofia...*, cit., p. 441.

¹⁰⁶ A ideia de soberania popular, que conduz à democracia, apresenta-se como um princípio de oposição ao poder estabelecido. Ergue-se, perante o sistema sociopolítico, como *valor* que impõe limites à própria legitimidade do poder do povo. Apruma-se não como princípio triunfante perante o poder estatal, mas antes como princípio moral de recurso na defesa dos interesses do povo e de sustentabilidade da esperança da sociedade.

¹⁰⁷ Estado de direito e Estado democrático são duas realidades distintas. O Estado de direito não se associa, necessariamente, à democracia. Aliás, ele tanto pode combatê-la como favorecê-la. Cfr. ALAIN TOURAINE — *O que é a Democracia?...*, cit., pp. 35 e ss.

do Direito, ainda que representativo do povo. Como escreve GOMES CANOTILHO, “impunha-se tornar claras as *razões do governo*, ou, dito de outro modo, as *razões públicas* demonstrativas do *consentimento* do povo em ser governado sob determinadas condições”¹⁰⁸.

Esta associação do paradigma democrático ao Estado de direito alcança uma importância particular. A forma como o Estado toma, a seu cargo, a questão da segurança do cidadão — um assunto muitas vezes reduzido, de modo errado, à segurança de pessoas e bens¹⁰⁹ — depende muito do prisma através do qual a própria sociedade (em permanente evolução) olha para o arquétipo jurídico-político em determinadas circunstâncias de tempo e espaço. Isto porque é a sociedade que credita no (seu) Estado de direito democrático as doses de legitimidade que entende serem necessárias à prossecução da função da segurança pública interna. É este fluxo e refluxo das sociedades em transformação que, com precisão, dão contorno à ideia de *segurança* concebida, em geral, por cada cidadão, uma ideia ligada, de forma inevitável, à noção de *autoridade*. A estrutura da autoridade (do poder público legítimo) influencia muito a cultura e a consciência do povo.

Por isso mesmo, ainda que tratemos de um Estado de direito democrático, não podemos deixar de considerar que o modelo ou o sistema de segurança interna delineado pelo poder estatal deve ser acolhido e aceite pela sociedade, sob pena de conduzir a um enfraquecimento da consciência (global) de cidadania. Estamos certos de que a imunização da legitimação da autoridade democrática só é factível se forem assegurados os procedimentos constitucionais tendentes à preservação dos próprios fundamentos da democracia.

A transferência, delegação ou descentralização de funções tipicamente desenvolvidas pelo Estado-aparelho não pode, desta feita, ser analisada sem termos em consideração várias conceções que edificam o núcleo duro de uma nação¹¹⁰. A abordagem do assunto não dispensa a mais cuidada análise de um conjunto de princípios estruturantes da legitimação popular. Dito de outra forma, o Estado não pode usar ou valer-se de um qualquer artifício

¹⁰⁸ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Estado de Direito...*, cit., p. 23.

¹⁰⁹ A segurança transpõe-se bem para além da noção de *proteção de pessoas e bens*. Ao tratarmos do conceito de segurança, trazemos necessariamente à colação a segurança interna e a segurança externa (defesa nacional) ou, numa nova fórmula, a segurança nacional. E, além de ser o garante da soberania nacional, da legalidade democrática, do regime constitucional e dos direitos fundamentais dos cidadãos, a segurança penetra profundamente os valores e a cultura de uma sociedade, trazendo, por isso, o seu contributo para a construção (axiológica) e a moldagem da comunidade.

¹¹⁰ No momento certo, procuraremos distinguir os conceitos de *nação* e de *Estado*. Deixamos, desde já, um alerta: Estado e nação são realidades diferentes. E deve ter-se por errada a referência que, por vezes, é feita ao Estado como “nação politicamente organizada”. Cfr. JORGE MIRANDA — *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 12, nota n.º 1, e JOFRE AMARAL NOGUEIRA — *Um Humanismo à Nossa Medida*. Coleção Civilização Portuguesa (12.º Vol.), Porto: Editorial Inova Limitada, 1971, pp. 62 e ss.

para, de um momento para o outro na história da sociedade, refundar os pilares basilares edificados pelo povo, as estruturas por onde corre a seiva da legitimidade democrática; essa legitimidade — habitualmente (ou abusivamente¹¹¹) convocada para a justificação de todas as decisões políticas — essencial ao exercício de poderes de autoridade.

A ideia de atribuição legal de funções ou poderes públicos em entidades privadas não pode ser encarada como incondicional ou independente de qualquer revisão de ponderação das regras mais elementares da legitimação popular ou dos valores fundamentais do Estado de direito.

Para melhor percebermos esta correlação de forças que edificam a ideia de Estado e o legítimo funcionamento da autoridade democrática, importa aclararmos alguns conceitos. O Estado de direito — de modo geral aceite, nas sociedades ocidentais, como a medida justa da civilização e o mais lúdimo modelo político de organização sociocomunitária — carrega princípios e valores materiais essenciais à ordem social, à justiça e à paz. De entre esses valores destacam-se a *liberdade* pessoal, a *segurança* individual e coletiva, e a *igualdade* dos cidadãos¹¹². Como aponta GOMES CANOTILHO, “para tornar efetivos estes princípios e estes valores, o Estado de direito carece de *instituições*, de *procedimentos* de ação e de *formas* de revelação dos poderes e competências que permitam falar de um *poder democrático*, de uma *soberania popular*, de uma *representação política*, de uma *separação de poderes*, de *fins* e *tarefas* do Estado”¹¹³. Dito de outro modo, o garante da *liberdade*, da *segurança* e da *igualdade* impõe a criação de instituições para exercer as atividades e os procedimentos necessários, investidas de poderes de autoridade e credenciadas (legitimadas) pela soberania popular. Aqueles princípios ou valores basilares do Estado de direito exigem, por isso, que seja mantido um elo de ligação entre o Estado democrático e o Estado de direito. A contemporaneidade da fórmula “*Estado de direito democrático*” parece reclamar que, no que tende àqueles valores, a revelação dos poderes e competências do Estado deve fazer-se através de formas de organização administrativa que permitam falar-se de um *poder*

¹¹¹ Referindo-se ao princípio da soberania do povo, TOCQUEVILLE diz-nos que “a vontade nacional é um dos termos de que os intrigantes de todos os tempos e os déspotas de todas as eras mais abusaram amplamente”. ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro I...*, cit., p. 65. Apelar a este princípio para camuflar a debilidade da legitimação sociológica em certos assuntos ou decisões políticas é, de facto, uma fórmula utilizada e manipulada pelos governantes.

¹¹² Além destes valores, GOMES CANOTILHO aponta, ainda, a *responsabilidade* e *responsabilização* dos titulares do poder, e a *proibição* de discriminação de indivíduos e de grupos. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Estado de Direito...*, cit., p. 21.

¹¹³ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Estado de Direito...*, cit., pp. 21-22.

democrático no exercício da atividade tendente à garantia da segurança e da liberdade, de todos e para todos.

O Estado de direito, enquanto estrutura jurídico-política organizada, deve, portanto, ser legitimado e contrabalançado, em permanência, com a soberania popular. Só assim se evita que, pelo menos em tese, o poder político estabelecido faça do Estado uma estrutura triunfante sem limites e ao serviço dos interesses de uma minoria dominante. Apenas o princípio da soberania popular, enquanto sistema de pressão moral e social, pode impedir que o Estado de direito e o Estado democrático degenerem em oligarquias descontroladas. Deste modo se evita a associação do poder político a interesses dominantes e a formas de dominação social¹¹⁴.

Na privatização de funções de segurança — uma função fundamental do Estado para o ajustado equilíbrio e convivência sociais — deve-se realçar a preocupação em evitar que grupos dominantes procurem aqui desenvolver interesses puramente económicos, sob a capa de escolhas racionais¹¹⁵. Porque a democracia, para as fações dominadas, é um apelo à justiça, à liberdade, à igualdade e à solidariedade, evitando assim a sua subordinação a um sistema oligárquico, importa assegurar o controlo do equilíbrio entre as duas forças antagónicas. Quer se queira, quer não, como expõe TOURAINE, “a vida política é feita [da] oposição entre decisões políticas e jurídicas que favorecem os grupos dominantes e o apelo a uma moral social que defenda os interesses dos dominados ou das minorias e que é ouvido porque contribui também para a integração social”¹¹⁶.

Em razão desta circunstância, a cedência de um amplo espaço do *mercado da segurança* ao setor privado exige uma ponderada reflexão, devendo evitar-se, em especial, que uma opção privatista degenera em *mercantilização*.

Os meios públicos produtores de segurança fazem uma aspersão da segurança por toda a população. Já os meios privados convergem para uma retribuição clientelística da segurança, deixando de fora a população não contratante. A segurança pública é altruísta e gratuita. A segurança privada é egoísta e onerosa. A primeira está ao alcance de todos, caracterizando-se pela distribuição. A segunda está apenas ao alcance dos mais ricos, tendo feição retributiva. A publicização da segurança visa e assegura o interesse público. A privatização da segurança é

¹¹⁴ TOURAINE escreve que “A democracia não nasce do Estado de direito mas do apelo a princípios éticos — liberdade, justiça — em nome da maioria sem poder e contra os interesses dominantes”. ALAIN TOURAINE — *O que é a Democracia?*..., cit., p. 36.

¹¹⁵ Para um desenvolvimento deste assunto, ver *infra* Parte III, Capítulo I, 4.

¹¹⁶ ALAIN TOURAINE — *O que é a Democracia?*..., cit., p. 36.

acompanhada pelo fim lucrativo da empresa fornecedora do serviço e assegura o interesse privado do cliente. A primeira é democrática. A segunda é aristocrática.

É fácil conceber a ideia segundo a qual a sociedade aceita, sem reservas, a investidura de poderes públicos de autoridade em entidades públicas, para o exercício de funções de polícia. Porém, quando se trata de entidades privadas, já não se pode dizer o mesmo: a *societas* não acolhe, de modo espontâneo, a ideia de outorga de poderes de autoridade em entidades privadas genuínas. Isto porque estão em causa, conjuntamente com o bem jurídico *segurança*, os valores da *igualdade* e da *liberdade*, que representam o mais profícuo projeto da sociedade democrática, essencial à vida e à felicidade de um povo¹¹⁷.

Depreende-se que o problema da privatização ou desestatização de funções de segurança não pode colocar-se apenas num plano técnico-jurídico ou ao nível da conceção dogmática da noção de *polícia*. A questão da privatização de funções de segurança pública — e, por conseguinte, das opções estatais de organização da administração policial — deve colocar-se, também, ao nível da teoria do Estado, da ciência política, da sociologia e da axiologia jurídica.

Por tudo o que se disse, percebe-se que o conceito “*segurança*”, ainda que perspectivado no estrito quadro da ciência política, pode ser talhado ou recortado de vários modos, em função da taxonomia política empreendida: a forma de governo (v. g., república, monarquia), o regime ou sistema político vigente (v. g., democracia, parlamentarismo, presidencialismo, ditadura), o tipo de poder instituído (v. g., burocracia, autocracia, sociocracia), ou a própria forma de Estado (unitário, federal). Esta estrutura de que se parte é, portanto, determinante, para que — por assim dizer, na terminologia de HEIDEGGER — a noção “*ôntico-ontológica*” do conceito “*segurança*” possa ser edificada. Deve partir-se, por necessidade, das fundações da própria estrutura do Estado para concebermos a segurança ora como uma liberdade formal, ora como um direito, um bem ou um valor (fundamental ou não). A atenção que um determinado Estado atribui à função de segurança pública interna determina, de modo inevitável, a sua própria natureza e essência. Assim se define o ente e o ser.

¹¹⁷ Segundo ARISTÓTELES, estes princípios estão na origem da democracia, afirmando que “a democracia surgiu pelo facto de os homens pensarem que (...) sendo todos igualmente livres, eles eram absolutamente iguais”. In *Política*. Livro V, Cap. I, 1301 b. Como teremos oportunidade de ver, autores como MONTESQUIEU e TOCQUEVILLE referem-se, não poucas vezes, aos valores da igualdade e da liberdade no Estado democrático. O princípio da igualdade é apresentado por estes Autores como a *alma da democracia* e a *grande paixão dos homens*, respetivamente.

3. Autoridade e democracia

A problemática da privatização de funções de segurança pública exige uma abordagem ao conceito de autoridade.

Todo o homem tem uma ideia mais ou menos articulada do que seja a autoridade. Independentemente do contexto político em que nos situemos, a palavra *autoridade* suscita, desde logo, à pessoa mais comum, uma referência ao poder do Estado, à polícia, à força jurídica de que as instituições públicas estão investidas para, unilateralmente, impor as suas decisões, enfim, a uma ideia mais ou menos definida e aproximada do poder de ordenar e sancionar¹¹⁸. A tendência é, de facto, confundir-se autoridade com poder ou coercibilidade. Esta é uma visão redutora, tosca e simplificada do conceito de autoridade. Confundir autoridade com poder ilegítimo ou coativo é uma imprecisão que deve afastar-se. Aliás, o uso bruto ou indisciplinado da força ou do poder denuncia, precisamente, um colapso da autoridade. Não subscrevemos a apologia cega da autoridade, típica das interpretações organicistas e securitárias da sociedade.

O conceito de autoridade é complexo e heterogéneo e os seus campos de aplicação são variados e multidisciplinares: moral e jurídico, político e religioso, familiar e corporativo, professoral e administrativo¹¹⁹.

Compreender o que é, hoje, a autoridade num Estado de direito democrático — mormente na sua vertente jurídico-política — exige uma abordagem multifacetada do conceito.

Desde logo, para recortarmos a noção de *autoridade* devemos conhecer — ainda que por breves palavras — os principais marcos históricos que determinaram a sua evolução e que fixaram a sua natureza e os seus fundamentos. Nesta abordagem, é importante notarmos, desde já, a estreita ligação (*maxime*, jurídica e política) que pode estabelecer-se entre autoridade e Direito. A evolução do Direito cunha, de uma forma ou de outra, a desenvoltura e a significação da autoridade político-estatal, dado que o exercício de funções administrativas (de polícia ou outras) representa a observância de comandos jurídicos, isto é, traduz inevitavelmente a efetivação prática do Direito.

¹¹⁸ No semanário *A Choldra*, num artigo intitulado “*Dos papéis velhos*”, é citada uma passagem de Mayer Garção e Fernando Reis de *Os Vermelhos*, onde se referem à autoridade: “*Mas que é a autoridade? É o poder reconhecido. Vae desde o polícia boçal, especado no meio da rua à espreita de multas, até ao ministro agalado com pasta e correio a trote. É uma convenção. Tanto pode ser homem, como uma cousa qualquer. Representando o Capital e a Lei, é a força, porque tem o pão e o castigo*”. In *A Choldra — Semanário Republicano de Combate e de Crítica à Vida Nacional*. Ano I, n.º 16, de 15 de maio de 1926.

¹¹⁹ Cfr. MIGUEL MORGADO — *Autoridade*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010, pp. 10 e 13.

As construções filosóficas que emergiram a partir do Direito Natural¹²⁰ podem ser anunciadas como um fator de delineação da *autoridade*. Cedo surgiu a linha ideológica naturalista que apresenta o Direito e a autoridade do “príncipe” como obra divina (jusnaturalismo teológico), como corolário da divinização do poder do soberano, uma corrente filosófica com forte ligação ao cristianismo e, em particular, ao poder espiritual da Igreja Católica¹²¹. Esta explicação transcendente do poder espelhava-se já na epístola de S. PAULO aos Romanos, onde se enunciava a tão conhecida expressão “*non est potestas nisi a Deo*”¹²², encontrando a sua primeira hegemonia em SANTO AGOSTINHO, que distinguiu uma *lex aeterna* (como ordenamento que emana da vontade de Deus) e uma *lex naturalis* (um reflexo da lei divina que se projeta na consciência do Homem e lhe dita os seus deveres morais)¹²³.

O poder e a autoridade do príncipe — enquanto única fonte de jurisdição, que dita o Direito — são vistos, aqui, como instrumentos para a realização dos fins do reino de Deus entre os homens. Com a filosofia cristã instaura-se, de modo vincado, uma distinção entre moral e Direito. A lei moral, correspondente à lei divina, é, portanto, eterna e absoluta. Já a lei positiva, imposta pelo poder do príncipe, é temporal e relativa.

Estas crenças dogmáticas ou religiosas — consolidadas ao longo de muitas gerações — eram recebidas entre os homens sem desconfiança e sem discussão. Não havia razões para julgar a autoridade do príncipe, a validade dos seus atos. Submeter à própria razão a verdade

¹²⁰ À ideia da existência de um *justo por natureza*, alheio à vontade humana, e de um *justo legal* (relativo à vontade dos homens) deve-se o mérito aos sofistas, uma reflexão altercada por SÓCRATES, PLATÃO e, sobretudo, por ARISTÓTELES, a quem se atribui comumente a origem da doutrina do Direito Natural. Cfr. ANTÓNIO SANTOS JUSTO — *Introdução ao Estudo do Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 94, e MICHEL VILLEY — *La Formation de la Pensée Juridique Moderne*. 1^{re} édition, 2^e tirage, Paris: Quadrige, 2009, p. 397.

¹²¹ O poder do clero (regular e secular, este último com forte influência na sociedade) provinha fundamentalmente de três fontes: a fé religiosa dos homens, a riqueza e abastança da classe eclesiástica, e a sua erudição superior. A estas causas de preponderância do clero junta-se a autoridade papal, que lhe conferia um carácter majestático. Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., p. 194.

¹²² Além de fundar a doutrina católica, a origem divina do poder servia, na perfeição, os alicerces do poder político absolutista e, com isso, era fortalecida a autoridade do príncipe. As palavras de S. Paulo (*Ad Rom.* XIII, 1 e 2) eram enunciadas no Espéculo e nas Sete Partidas de Afonso X de Castela, umas compilações de leis do século XIII que tiveram forte influência em Portugal. Estas codificações apresentavam uma visão teológica do mundo, e ligavam a potestade do governo do reino à autoridade dos sábios. Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., p. 485, nota 1.

¹²³ Esta ideia de que a autoridade do príncipe — e, conexamente, a imperatividade da lei — advém da vontade divina, remonta, pelo menos, à Babilónia, estando patente no Código de Hamurabi, um dos textos jurídicos mais antigos de que há registo. Cfr. JOSÉ HERMANO SARAIVA — *O que é o Direito?...*, cit., pp. 84-85.

das coisas seria duvidar das crenças dos antepassados. As autoridades religiosa e política estavam, por assim dizer, escudadas pelas crenças comuns que reinavam entre os homens¹²⁴.

A par das indagações filosófico-ecolásticas transcendentalistas sobre a origem do poder caminham, desta feita, as explicações para a natureza e o fundamento da autoridade, emergindo, com o absolutismo¹²⁵, as teorias do direito divino do Rei, embora já com antecedentes no cesaropapismo bizantino. Toda a autoridade do príncipe — única fonte de jurisdição e poder — busca a sua justificação no Criador. Daqui que a autoridade de quem governa não encontre uma verdadeira delimitação, porque o único limite do poder é a vontade de Deus^{126/127}.

Na origem da autoridade divina está, colateralmente, a sacralização do poder. As construções teológicas da origem do poder e da autoridade colocam o Homem perante a fé religiosa, perante a crença (ilusória) da salvação, perante um Deus onnipresente, onisciente e, sobretudo, onipotente¹²⁸.

Na falta de um real fundamento da autoridade, o *poder* reveste a sua nudez com a divindade, refugiando-se em criações fantasiosas que levem o Homem à obediência, despojando-o do orgulho humano, da vontade e da sua liberdade de autodeterminação. A submissão dos homens à autoridade e ao poder político é, por assim dizer, o reflexo da sua resignação à submissão celestial, o artifício perfeito para o fundamento da autoridade. Em boa

¹²⁴ O progresso e a involução da autoridade real nos primeiros tempos da monarquia portuguesa foram determinados por várias forças em confronto, que se relacionavam numa espécie de turbilhão de discórdia. Essas forças eram constituídas, principalmente, pelo poder real (e direitos da Coroa), pelo clero (apoiado pela Santa Sé), pela nobreza e pela classe popular. A influência das tradições de Leão e de Castela marcaram, igualmente, os contornos do poder e da autoridade real. Para um aprofundamento desta temática, veja-se EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., pp. 182-189.

¹²⁵ Atente-se, nesta expressão, à historicidade do *imperium* do príncipe no Império Romano. Se, de início, o poder e a autoridade do soberano têm origem no povo, por delegação (República Romana), depressa se assiste a uma apropriação *ex propria auctoritate* de todo o poder (dito divino) por parte do príncipe que, nesta circunstância, se pode dizer de imperador (Império Romano). Cfr. DIOGO LEITE DE CAMPOS — *Nós. Estudos Sobre o Direito das Pessoas*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 23 e ss.

¹²⁶ Cfr. JOSÉ HERMANO SARAIVA, *O que é o Direito?*..., cit., p. 20.

¹²⁷ A invocação do poder divino do príncipe surgia como último reduto quando se pretendia apresentar o fundamento mais inatacável. Num Edital da Polícia de 13 de março de 1781, que visava a cassação de uns papéis satíricos e libelos inflamatórios que se haviam espalhado pelas províncias do Reino, PINA MANIQUE, Intendente Geral da Polícia, invoca o poder divino do Rei como pilar inabalável da autoridade, da obediência e submissão do povo às leis e “aos Soberanos Legisladores dellas; os quaes havendo recebido o Poder supremo immediatamente de Deos, que os collocou sobre o Throno, e a quem sómente são responsaveis das suas acções, não reconhecem no temporal em caso algum, qualquer que elle seja, superior sobre a terra (...)”. Documento disponível em ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Supplemento à Collecção de Legislação Portuguesa. Ano de 1763 a 1790*. Lisboa: Typografia de Luiz Correa da Cunha, 1844, pp. 504-505.

¹²⁸ Cfr. MIGUEL MORGADO — *Autoridade...*, cit., p. 19. O Autor estabelece uma ligação interessante entre a liberdade e a autoridade: “O homem humilde é a criatura da autoridade que exige abnegação e a genuflexão. Assim que se estabelece a genealogia da liberdade humana também se compreende que na raiz da autoridade está a crença”. *Ibidem*.

verdade, o aspeto divino que serve de envoltório à autoridade de tipo religioso não expurga a sua fonte de coerção, por mínima que seja em relação à dimensão da submissão dos crentes¹²⁹. Dito de outro modo, tomando as palavras de MORGADO para definir a autoridade divina do príncipe, “apesar da força das crenças, a verdade efetiva da autoridade é a coerção e, finalmente, a pura violência. É de exércitos e de polícia que a autoridade gosta de se rodear”¹³⁰.

Na época renascentista, numa procura de afastamento destas concepções metajurídicas de Direito Natural de raiz em Deus¹³¹, surge o pensamento de que o Direito encontra a sua origem na moral e na razão humanas. Prescinde-se, de certa forma, da ideia de Deus, buscando-se na natureza humana a ontologia do Direito.

O desenvolvimento sistemático e exponencial do jusnaturalismo teológico permitiu que se evoluísse para concepções humanistas racionalistas, nomeadamente com GABRIEL VÁZQUEZ, ao afirmar que a fonte do Direito Natural não está em Deus, mas na natureza racional do Homem¹³².

Emergiu, numa evolução centenária, o jusnaturalismo racionalista, laicizado e alicerçado na racionalidade e na sociabilidade do Homem¹³³, permitindo um afastamento gradual da autoridade espiritual ou divina. Estava aberto o caminho para profundas mudanças, sobretudo com os pensadores que se inserem no movimento iluminista: num primeiro momento e

¹²⁹ Para o anarquista, a autoridade religiosa serve, precisamente, de ponto de partida para a sua crítica às várias formas de autoridade — em particular, as autoridades coercivas. Tanto a ideia de coercibilidade como o aspeto da relação hierárquica implícita na construção da noção de autoridade são razões suficientes para o repúdio da autoridade por parte do anarquista.

¹³⁰ MIGUEL MORGADO — *Autoridade...*, cit., p. 21.

¹³¹ SANTO AGOSTINHO propôs a distinção entre *lex aeterna*, *lex naturalis* e *lex humana*, numa concepção tridimensional do Direito Natural. De forma mais elaborada, S. TOMÁS DE AQUINO celebrou a distinção da lei em *lei eterna*, *lei natural*, *lei divina* e *lei humana*: a que está em Deus, a que reside na razão dos homens, a que consta das Escrituras e a que se encontra nos atos do Governo (o direito positivo). Diferente de SANTO AGOSTINHO, S. TOMÁS DE AQUINO funda o Direito não na vontade de Deus (teologismo voluntarista) mas na racionalidade divina, da qual o intelecto humano não é senão um reflexo (teologismo intelectualista). Na sua concepção, S. TOMÁS DE AQUINO entende que o poder do príncipe vem de Deus, mas *per populum*, isto é, através do povo, legítimo detentor do poder. Para mais desenvolvimento, vejam-se as obras de ANTÓNIO CARLOS WOLKMER — *O Pensamento Político Medieval: Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino*. Revista Crítica Jurídica — N.º 19, Nov. 2001, e *Síntese de uma História das Ideias Jurídicas da Antiguidade Clássica à Modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

¹³² Cfr. ANTÓNIO SANTOS JUSTO — *Introdução ao Estudo...*, cit., pp. 98-100, e GIUSEPPE LUMIA — *Elementos...*, cit., pp. 127-128.

¹³³ Note-se que as concepções modernas fundadas na *naturalis ratio* (razão natural própria do ser humano) encontram reflexos em doutrinas estoicas, que definem as regras jurídicas como o resultado de uma combinação entre a racionalidade e a conveniência do homem social, tendente à realização de um mundo harmonioso (designado *cosmos*). Do mesmo modo, pode-se apontar o pensamento de CÍCERO, que afirma que “o verdadeiro direito, absolutamente válido, é aquele que provém da *recta ratio diffusa in omnes*”. GIUSEPPE LUMIA — *Elementos...*, cit., p. 153. Trata-se de uma visão algo distinta do conceito agora empreendido, porém, constituiu um trilha com potencial ideológico para outros pensadores.

essencialmente, nos séculos XVII e XVIII, com modificações decorrentes de uma caracterização filosófica reformadora do Direito Natural, e, ao longo do século XIX e até ao início do século XX — em pleno período romancista mas ainda sob influência dos ideais ou inspirações iluministas —, com mudanças resultantes do sociologismo e do positivismo jurídicos¹³⁴.

Com a fixação dos ideais liberais e democráticos dos séculos XVIII e XIX (particularmente em França), o conceito de autoridade circundou-se dos valores aclamados pela Revolução Francesa: a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Estes princípios — que se juntam à corrente humanista e racionalista¹³⁵ — favoreceram a edificação da *autoridade democrática*. Só um *poder socialmente reconhecido*, aceite e respeitado, poderia fundar os seus alicerces a partir de uma lúdima legitimidade.

Percebe-se, face ao exposto, que existe uma relação consistente entre os conceitos *autoridade* e *poder*. A autoridade é, na verdade, um modo legítimo de exercício do poder. Dentro do *genus* “poder”, encontramos a *species* “autoridade”. Na tradição weberiana e no quadro do Estado de direito, este *poder legítimo* (dominação legítima), mais conhecido por *autoridade*, traduz-se no “poder legal”, um dos três tipos de “poder legítimo” especificados por WEBER: o poder legal, o poder tradicional e o poder carismático¹³⁶.

¹³⁴ É importante referir que as teses transcendentalistas da origem do poder e as teorias do Direito divino do rei conviveram ainda, durante largos anos, com os pensamentos racionalistas que despontavam e evoluíam em todos os sentidos. A este respeito, basta-nos apontar JACQUES-BÉNIGNE BOSSUET, um representante moderno da origem transcendental do poder, Autor de *A Política Tirada da Sagrada Escritura*, cujos ideais serviram, de forma exemplar, LUÍS XIV.

¹³⁵ As formulações filosóficas modernas assentes no princípio da racionalidade da pessoa humana, conferente de uma natural capacidade de auto-organização social, emergem vigorosamente com a publicação, em 1625, da obra *De iure belli ac pacis*, de HUGO GRÓCIO, um dos maiores preceptores do jusnaturalismo antropológico e fundador da Escola Clássica do Direito Natural. Para este Autor, que segue de perto as doutrinas do estoicismo, a justiça e a validade do Direito fundam-se na natural tendência do homem à sociabilidade — *appetitus societatis*, e os princípios de Direito Natural são diretamente apreendidos por meio da racionalidade humana ou, indiretamente, por meio da observação. Assim se estabelece um ordenamento jurídico justo para uma sociedade organizada. Convém dizer, porém, que a gloriosa *Justiça* desenhada por este Autor na tela do Direito Natural ficou manchada com a sua afirmação de que a escravatura não é incompatível com aquele Direito. Merece uma leitura a posição deste jurista quanto à escravatura. HUGO GROTIUS — *Le Droit de la Guerre et de la Paix*. Tome II, Trad. M. P. Pradier-Fodéré, Paris : Librairie de Guillaumin et C^{ie}, 1867, pp. 535-536. Título original: *De iure belli ac pacis*, 1625.

De outros contemporâneos, noutros campos do conhecimento, surgem também múltiplas concepções que procuram, na natureza humana, as raízes de todas as coisas. KEPLER, figura importante da revolução científica do século XVII, procurou demonstrar que a ordem do cosmos coincidia com a *ratio* humana, enquanto única expressão da ordem universal. Por sua vez, DESCARTES, firmado nas suas concepções mecanicistas e racionalistas, acreditava que a origem de todo o conhecimento humano se encontra na razão da pessoa, ou seja, que advém da *luz natural da racionalidade*, desvalorizando os sentidos e a experiência do homem como instrumentos para alcançar o saber e a verdade, devido à sua falta de rigor.

¹³⁶ Para um desenvolvimento, cfr. Capítulo 3 da obra de MAX WEBER — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. I. Trad. da 5.^a edição revista, anotada e organizada por Johannes Winckelmann. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. 4.^a edição,

A autoridade, assim vista, é um poder continuado e cristalizado, baseado na legitimidade democrática, sociológica, concedida por parte de indivíduos (sociedade) que participam na relação de poder estabelecida (esfera de atividade e de aceitação da autoridade) para conduzir à unidade e coesão social. Portanto, a autoridade não se define como simples poder estabilizado e perdurável. Carece da legitimidade dos membros que participam da relação de autoridade, os quais creem na *fonte do poder* no Estado de direito — que é a lei, sistema de regras racionais-legais estatuídas, formais e abstratas, a que todos, sem exceção, estão sujeitos — e reconhecem legitimidade àqueles que são chamados a exercer o poder racional-legal.

É essa legitimidade que, na relação de supraordenação/subordinação, conduz a uma obediência espontânea dos subordinados ou, pelo menos, um mínimo de interesse em obedecer. É importante deixar claro que “nem todo o poder estabilizado é Autoridade, mas somente aquele em que a disposição de obedecer de forma incondicionada se baseia na crença da legitimidade do poder”¹³⁷.

Com o reconhecimento, a crença e a fé da legitimidade da autoridade¹³⁸, surge a aceitação do dever de obediência incondicional do subordinado. Mas, com isso, surge, também, para as entidades que personificam a autoridade e se encarregam da execução da lei, o direito de ser obedecido de modo incondicional. Aqui se funda, com precisão, a legitimidade para a organização legal de um sistema de sanções, acionado contra os transgressores ou desobedientes, e assistido da *coercitio*, último reduto encontrado para repor e manter a estabilidade, continuidade e eficácia da autoridade. Daqui que o exercício de *poder(es) de autoridade* — enquanto *poder jurídico unilateral* — por parte de entidades legítima e legalmente investidas, porque assistido da coercibilidade, define-se pela faculdade de impor uma determinada conduta ou de criar um efeito na esfera jurídica de um terceiro (transgressor ou obediente), mesmo contra a sua vontade.

Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 1, 1972, e, *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., pp. 196 e ss.

¹³⁷ MARIO STOPPINO — s.v. «Autoridade». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 88-94 (90). Título original: *Dizionario di politica*, 1983.

¹³⁸ É importante notar que só podemos falar em “crença na legitimidade do poder” quando quem obedece o faz porque acredita na legitimidade do poder. Num Estado democrático de direito, a espontaneidade da obediência deve emergir da *crença* e não do temor da força, do interesse ou em razão de qualquer dependência fúngica. É esta crença (genuína) na legitimidade que transmuta o poder em autoridade e lhe confere eficácia, estabilidade, perdurabilidade e coesão na esfera de atividade e de aceitação da autoridade.

3.1. A autoridade no Estado democrático

Na sua existência singular, enquanto *eu* afastado dos *outros*, o Homem não identifica outra lei além da que reside na sua consciência. A pessoa surge como “um ser moral, autodeterminado, portador de valores únicos e supremos e, portanto, essencialmente não-social”¹³⁹. A individualidade aparece, assim, como autónoma, não observando qualquer imposição que advenha do exterior. Todo o *dever* das suas condutas provém de uma realidade interior que nasce no espírito — a consciência humana — e caracteriza-se por uma subordinação voluntária à regra moral de conduta.

Já na sua integração na sociedade, a pessoa cede parte da sua liberdade e da sua natureza como *ser-em-si*. Com efeito, como elemento integrante do tecido social, a pessoa deixa de ser autónoma, pelo que as suas ações não são mais espontâneas e incondicionadas. A sua liberdade física e moral é agora limitada e parcialmente alienada pela sua condição de *ser-em-função-dos-outros* ou de *ser para com o outro*¹⁴⁰, facto que o impele a obedecer a leis emanadas por um poder exterior, a ditames ou opiniões gerais impostos pela sociedade em que se insere, que se sobrepõem à sua vontade e que, numa relação consistente, levam à substituição da autonomia pela heteronomia¹⁴¹ e, em consequência, à subordinação do indivíduo a uma necessária *autoridade*. Aliás, sendo um ser naturalmente gregário, não é concebível, na realidade, reconhecer a pessoa humana como ser isolado, fora do mundo, pelo que qualquer referência à autonomia do Homem só releva numa perspetiva ideológica.

Pode-se dizer que “sem ideias comuns, não há ação comum, e sem ação comum existem homens, mas não um corpo social”¹⁴², ou, visto de um ângulo diferente, que “a sobrevivência das sociedades obriga à sujeição a alguma forma de autoridade”^{143/144}.

Desta forma, a aceitação da autoridade conduz à existência de instituições democráticas encarregues de prosseguir os interesses da sociedade. A segurança pública é um desses

¹³⁹ DIOGO LEITE DE CAMPOS — *Nós...*, cit., p. 14.

¹⁴⁰ Cfr. DIOGO LEITE DE CAMPOS — *Nós...*, cit., pp. 31-32.

¹⁴¹ Poderíamos aqui referir que a passagem do ser autónomo para a sociedade pode fazer-se sem qualquer alienação, mantendo a liberdade absoluta e, com isso, renegando qualquer norma que advenha de fora. E, de facto, é uma realidade possível mas que conduz ao anarquismo e, em consequência, à negação do Estado.

¹⁴² ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro II...*, cit., p. 9.

¹⁴³ MIGUEL MORGADO — *Autoridade...*, cit., p. 86.

¹⁴⁴ Poderíamos sempre dizer, ao jeito de TOCQUEVILLE, que o homem deseja mesmo a existência de uma qualquer forma de autoridade: “Quando não existe mais autoridade em matéria de religião, como tampouco em matéria de política, os homens logo se apavoram com o aspeto dessa independência ilimitada. Essa perpétua agitação de todas as coisas os inquieta e cansa. Como tudo se move no mundo das inteligências, eles querem pelo menos que tudo seja firme e estável na ordem material e, não podendo mais retomar suas antigas crenças, entregam-se a um senhor”. ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro II...*, cit., p. 25.

interesses de que a consciência global não prescinde para a defesa da liberdade. MONET menciona que “as sociedades modernas não parecem poder dispensar instituições no seio das quais está depositado um certo número de poderes e de meios de coerção”¹⁴⁵. E por ser imprescindível, a comunidade deposita, nas suas polícias, as medidas certas de legitimidade para o exercício de funções de autoridade (democrática).

No desenvolvimento da noção de *autoridade democrática* deve considerar-se que, na História mais recente, o seu sentido, a sua natureza e os seus fundamentos sofreram uma distorção inconveniente. Ao longo do século XX, em particular, nas décadas de 1920 e 1930, os regimes totalitários nacional-socialista e comunista (o nazismo de Hitler, o fascismo de Mussolini, o comunismo de Estaline) e os governos autoritários (o Estado Novo de Salazar, o franquismo) criaram uma certa aversão ao conceito de autoridade. Numa época em que as modernas democracias liberais europeias se encontravam ainda fragilizadas, aqueles fenómenos políticos triunfantes cunharam, de forma imprópria, uma (nova) conceção de autoridade. As experiências do nacional-socialismo e do comunismo forçaram as ciências sociais a conceber novas designações — o autoritarismo e o totalitarismo — que assimilassem a carga depreciativa que maculara a *autoridade*, de forma reabilitá-la.

Em Portugal, no período do Estado Novo, não existiam fundamentos dogmático-jurídicos e políticos para se falar em autoridade democrática. Tratava-se de uma *falsa autoridade*¹⁴⁶, fundada numa crença não genuína da legitimidade da autoridade, construída na base do temor do povo e de uma falsa consciência coletiva, conducente a um sistema de poder alicerçado na força, na coerção, e mitigado por uma fé cega, não esclarecida.

Com a Revolução do 25 de Abril, rompeu-se esta legitimidade aparente, não genuína, caiu a falsa autoridade (o autoritarismo) e fundou-se, de modo gradual, a crença e a fé da legitimidade da autoridade democrática. De forma paulatina, na transição da *falsa autoridade* para a *verdadeira relação de autoridade* entre Estado e Sociedade, a virtude da genuinidade da crença (que reconhece como legítimo o depositário do poder e a lei como sua fonte) repôs a estabilidade outrora perdida.

De modo pausado, o desenvolvimento das democracias parlamentares lograram libertar o conceito de autoridade daquela cunhagem malfadada. Hoje vinga, com distinção, a (ou uma

¹⁴⁵ JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., p. 18.

¹⁴⁶ A expressão é de MARIO STOPPINO — s.v. «Autoridade». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política...*, cit., Vol. I, pp. 88-94 (93).

forma de) *autoridade democrática*, fundada no Direito, na *ordem jurídica material legítima, válida, vigente e efetiva*¹⁴⁷.

A invenção e a desenvoltura de uma Polícia numa democracia acompanham, de forma inevitável, o significado que se tenha do conceito de autoridade. Essa noção de autoridade democrática, arquitetada pela sociedade, pode ser vista e analisada a partir de três ângulos¹⁴⁸.

Em primeiro lugar, o seu estudo pode passar pela identificação da *sede da autoridade*. Quem detém — e quem deve deter — a autoridade em sociedades democráticas? Quais são as instituições que exercem funções ou poderes de autoridade? Onde está depositada a autoridade democrática?

Se, outrora, encontrávamos a autoridade (de base espiritual, divina) no príncipe ou no monarca, hoje, encontramos-la na própria sociedade, na opinião pública, na nação¹⁴⁹.

Nas sociedades democráticas, talhadas a partir da igualdade entre os homens, o exercício da autoridade — realizado segundo regras racionais-legais abstratas que vinculam tanto os subordinados como os titulares do exercício do poder — exige a *impessoalidade*, com clara separação entre a pessoa (que exerce a autoridade) e o cargo (aparelho administrativo do Estado onde está depositada a autoridade democrática)¹⁵⁰. Os destinatários da autoridade — homens semelhantes e iguais — não aceitam nem reconhecem qualquer validade ou verdade contida em atos de autoridade emanados por uma qualquer classe social ou por uma casta particular que se apodera do cargo de autoridade. O reino da igualdade democrática e o individualismo afastaram, de vez, a autoridade tradicional do monarca, a autoridade aristocrata dos grandes senhores e as autoridades de cariz espiritual ou divina. Num Estado

¹⁴⁷ A legitimidade, a validade, a vigência e a efetividade do Direito constituem uma fórmula apresentada por MANUEL M. GUEDES VALENTE em muitas obras suas.

¹⁴⁸ Seguimos, de perto, a dissecação tomada por MIGUEL MORGADO em *Autoridade...*, cit., pp. 84 e ss.

¹⁴⁹ O conceito de *opinião geral* ou *opinião pública* é utilizado por TOCQUEVILLE na aceção de consciência global da nação, sendo retomado por ALBERT VENN DICEY, no seu livro *O Direito e a Opinião Pública*. A sociedade comunicativa e informacional contemporânea (era das tecnologias de informação e comunicação) parece ameaçar a sinonímia daqueles conceitos. MARCOS PEREIRA afirma que, na sociedade atual, muito se debate “a ideia de que a opinião pública não reflete necessariamente a consciência de um povo, isso, justamente pela forte influência exercida pela Comunicação Social (jornalismo) na ideologia popular”. Observa, ainda, que “o debate chega a questionar até mesmo se em determinadas situações estamos diante de uma opinião pública ou uma opinião publicada”. MARCOS PEREIRA — *Segurança do Estado e Comunicação Social...*, loc. cit., p. 115.

¹⁵⁰ LOURENÇO nota que a legitimidade refere-se a um sentimento universal, impessoal. Desta definição resulta que “a obediência voluntária à ordem estabelecida e legitimada pelo consentimento democrático tem sempre presente que aqueles que exercem autoridade apenas a detêm em função e no âmbito restrito do seu cargo. A obediência não é assim prestada à pessoa que detém a autoridade mas à ordem social e impessoal que é o garante do cargo. A autoridade legítima de um agente de polícia radica na instituição a que pertence e é esta que é percebida como merecedora de legitimidade e não o indivíduo”. NELSON LOURENÇO — *Legitimidade e Confiança nas Polícias*. In **Revista do Ministério Público**, Lisboa, Minerva, n.º 129, Jan-Mar 2012, pp. 181-198 (184). Veja-se, também, MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., pp. 200-201.

democrático de direito, “obedece-se às regras e não à pessoa”¹⁵¹, única forma de assegurar uma autoridade orientada a uma finalidade impessoal e objetiva.

Nas sociedades democráticas, caracterizadas pela igualdade, pela liberdade¹⁵² e pelo individualismo intelectual, o Homem não aceita subordinar-se a uma autoridade pessoal, marcada pela diferença social. Sendo semelhante a todos os outros, o indivíduo não tem razões para se submeter à autoridade de alguns homens, abdicando da sua independência intelectual para julgar a verdade (e a justiça) de todas as coisas.

Não há dúvidas de que o aprofundamento da igualdade entre os homens teve um impacto nas relações de autoridade. Mas o embate entre os princípios democráticos e a autoridade não afetaram — pelo menos de forma significativa — os seus fundamentos e as razões para a sua existência.

TOCQUEVILLE, um dos maiores intérpretes das sociedades democráticas, explica como a força das crenças dogmáticas se sobreleva perante a igualdade dos homens, e fê-lo mais ou menos nestes termos: Apesar de o indivíduo democrático estar servido de uma quase infinita independência intelectual, não lhe é possível submeter a exame todas as verdades de que se vale diariamente. Qualquer tentativa em sujeitar todas as coisas a um julgamento próprio, confiando apenas no seu discernimento, resulta num isolamento que desliza inevitavelmente para a incerteza e a solidão. É necessário, portanto, que aceite e adote um sem número de convicções e leis, isto é, a verdade contida na opinião dos demais. Restam poucas dúvidas de que exista uma autoridade intelectual nas sociedades democráticas, que se encontra nos limites da humanidade, da razão humana. Não são mais aceites os fundamentos transcendentais ou sobrenaturais da autoridade do príncipe, nem tampouco é reconhecida a autoridade da “esclarecida” aristocracia, que talhavam o Direito e ditavam as leis da sociedade de acordo com os seus interesses.

Como indica TOCQUEVILLE, “à medida que os cidadãos se tornam mais iguais e mais semelhantes, a propensão de cada um crer cegamente em certo homem ou em certa classe diminui. A disposição a crer na massa aumenta, e é cada vez mais a opinião que conduz o mundo”. É, portanto, na opinião geral, na comunidade democrática, que se encontra depositada a *crença da legitimidade da autoridade*. O indivíduo encontra, nos seus iguais, “o único guia que resta para a razão individual”. É a verdade da maioria e a “confiança quase

¹⁵¹ MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II., cit., p. 198.

¹⁵² ARISTÓTELES, na sua obra *Política*, refere-se, com recorrência, aos princípios da igualdade e da liberdade para definir a democracia. Cfr. Livro IV, Cap. III, 1291 a, Cap. IV, e Cap. IX, 1296 b.

ilimitada no juízo do público”¹⁵³ que proporcionam, aos povos democráticos, o crédito nas suas instituições representativas, para as quais transfere o exercício da autoridade democrática.

Não é, pois, possível que cada indivíduo desbrave todos os caminhos da verdade e da justiça, criando e obedecendo às suas próprias leis. A vivência e a relação com o *outro* são imprescindíveis à condição de *cidadão*, impondo-se a necessidade de estabelecer um ordenamento jurídico para regular a vida em sociedade. É nesse ordenamento, na lei, que reside a fonte do poder no Estado democrático de direito. É segundo essas regras legais abstratas e iguais para todos que se funda o instrumento de nivelamento das (tendenciosas) diferenças sociais.

Em segundo lugar, a análise do conceito de autoridade democrática pode fazer-se procurando os seus *fundamentos democráticos*. Não custa compreender que esta perspectiva de análise se relaciona com a primeira que fizemos.

Dissemos que a crença da legitimidade da autoridade democrática está depositada na opinião pública, na consciência global do povo, de onde advém a sua aceitação. Devemos agora identificar os alicerces que sustentam a submissão e obediência do indivíduo a essa autoridade. Ou, dito de outro modo, com mais precisão: o reconhecimento de que a sociedade aceita a existência de uma autoridade não implica, imediatamente, sujeição e obediência. Há que procurar e identificar os elementos legitimadores para essa submissão.

A dificuldade (aparente) dessa análise sobrevém, desde logo, do antagonismo que facilmente se adivinha: Sendo o regime democrático o espaço da igualdade e da liberdade, como poderá ele compatibilizar-se com uma espécie de vassalagem que é necessariamente devida perante a autoridade?

É indiscutível que a sujeição à autoridade implica uma relação de hierarquia, impondo-se a dicotomia *supraordenação/subordinação*. Mas o caráter hierárquico da autoridade não pode, hoje, ser visto como aniquilador da igualdade e da liberdade dos homens. De facto, longe vai o tempo em que o exercício de poderes de autoridade, por parte de grupos elitistas, era justificado pelo apedutismo ou pela dependência do indivíduo que lhe estava sujeito em razão de carências cognitivas.

Na linha da conceção clássica do poder, das doutrinas naturalistas, entende-se que o direito de comando de uns e o dever de obediência de outros deriva da circunstância, invocada por ARISTÓTELES, de “alguns seres, com efeito, desde a hora de seu

¹⁵³ ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro II...*, cit., p. 11.

nascimento são marcados para ser mandados ou para mandar”, ou, como expressa BOBBIO ao referir-se a esta doutrina, do “facto inelutável de que existem naturalmente, e portanto independentemente da vontade humana, fortes e fracos, sábios e ignorantes, ou seja, indivíduos e mesmo povos inteiros aptos a comandar e indivíduos e povos capazes apenas de obedecer”¹⁵⁴.

É oportuno recordar, nesta parte, uma passagem de HOBBS que, embora difira daquela posição naturalista, acaba por convergir para a ideia da *natureza como força originária* de alguns indivíduos: “A falta de ciência, isto é, a ignorância das causas, predispõe, ou melhor, obriga os homens a confiar na opinião e autoridade alheias. Porque todos os homens preocupados com a verdade, se não confiarem na sua própria opinião, deverão confiar na de alguma outra pessoa a quem julguem mais sábia que eles próprios e não considerem provável que queira enganá-los”¹⁵⁵. Quanto a este aspeto, ARISTÓTELES parece sugerir, também, que as democracias despóticas manipuladas pelos demagogos valem-se do apedeutismo das massas: os demagogos “são soberanos sobre a opinião do povo, já que as massas acreditam neles”¹⁵⁶.

Nos dias que correm, não vinga a tese que subtrai aos indivíduos as suas faculdades mais nobres — como o intelecto e a capacidade de ajuizar — colocando-os numa posição de inferioridade e de desigualdade social perante quem exerce a autoridade. Das raízes contratualistas da organização social emerge o postulado de que a base da sociedade é o *assentimento* e não o *princípio de autoridade*¹⁵⁷. Este é cru e fugaz, sendo preferido pelos defensores antidemocráticos e autocratas; aquele é maturo e perene, sendo desejado pelos Homens que se querem livres, iguais e que prezam a dignidade da pessoa humana.

A hierarquia apresenta-se como um instrumento precioso para a construção dos alicerces de autoridade. Não podemos, porém, associar as relações hierárquicas a puras relações de poder. Confundir *autoridade* — nas relações de hierarquia que pressupõe — com *poder* (destituído de legitimidade), é perder de vista os fundamentos de ordem social que estão na sua base ontológica. E tampouco se deve identificar o poder e a autoridade com a coerção ou com a força¹⁵⁸.

Na verdade, como verificámos, a autoridade não requer, *per si*, o uso da força para se impor. Veja-se que, na origem, a *auctoritas* do Senado na República Romana não se rodeava

¹⁵⁴ Cfr., respetivamente, ARISTÓTELES — *Política*. Livro I, Cap. II, 1254 a, e NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., p. 89.

¹⁵⁵ THOMAS HOBBS — *Leviatã...*, cit., p. 89.

¹⁵⁶ ARISTÓTELES — *Política*. Livro IV, Cap. IV, 1292 a.

¹⁵⁷ Cfr. PAULO BONAVIDES — *Ciência Política...*, cit., p. 61.

¹⁵⁸ A ordem jurídica necessita da interferência do poder para se constituir. Contudo, na linguagem de MIGUEL REALE, “o poder não se confunde com a força, porque a força se põe por si mesma, ao passo que o poder [legítimo] é a força, posta por uma exigência ética ou jurídica. MIGUEL REALE — *Teoria do Direito...*, cit., pp. 69-70.

da força nem usava da violência para se fazer respeitar¹⁵⁹. Nessa medida, a autoridade não pode confundir-se com uma forma de puro poder ou de domínio, desvinculada de uma matriz legitimadora. Ao passo que o poder ilegítimo é abrupto, a autoridade apresenta-se como uma *manifestação de continuidade temporal*, transmissível no mundo humano, inscrevendo-se na tradição de uma sociedade ou comunidade, ou seja, no tecido genético de uma nação. A dominação (ilegítima) baseada no recurso contínuo a meios coativos diretos, tratando os subordinados como se fossem escravos, é fugaz e os seus efeitos são pouco favoráveis¹⁶⁰.

Esta manifestação de continuidade, essencial à autoridade democrática, formou-se a partir do mais importante fundamento de ordem social: a *legitimidade sociológica*, o reconhecimento da necessidade da autoridade para a realização do bem comum e a coesão social. Acolhemos a definição de LOURENÇO, para quem “a legitimidade pode assim ser entendida como o suporte da noção de obediência voluntária que leva a um sentimento de obrigação, de dever ou de vontade de obedecer às normas e às leis e naturalmente às autoridades consideradas legítimas”¹⁶¹.

Esse elemento fundamental da autoridade democrática traduz a conciliação entre as próprias exigências da autoridade e a liberdade, espontaneidade e racionalidade dos homens. É a legitimação popular que permite essa aliança da subjetividade e do julgamento individual com a finalidade impessoal e objetiva característica da autoridade em geral. Tratamos, aqui, de uma harmonização que se quer tão completa quanto possível. É essa mesma legitimidade sociológica que reconhece a necessidade, utilidade e verdade da autoridade¹⁶².

Pode-se dizer que o substrato que está por detrás dessa legitimidade é a crença e o reconhecimento, por parte do povo, da indispensabilidade de assegurar a realização de tarefas essenciais à coletividade social¹⁶³. As sociedades democráticas não dispensam os bens que lhes são próprios, tal como a educação, a igualdade, a liberdade, a segurança, a justiça e o bem-estar social. Estes bens constituem interesses primários do Estado democrático, e são essenciais à sua sobrevivência. A prossecução destes interesses públicos acaba por justificar,

¹⁵⁹ O Senado era uma instituição que agia apenas segundo a sua autoridade, o que significa que nela não residia nem o poder (*potesta*), nem o *imperium* (domínio). Cfr. MIGUEL MORGADO — *Autoridade...*, cit., p. 57.

¹⁶⁰ Embora num contexto diferente, cfr. MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., p. 207.

¹⁶¹ NELSON LOURENÇO — *Legitimidade...*, cit., p. 183.

¹⁶² Cfr. MIGUEL MORGADO — *Autoridade...*, cit., p. 87. A *legitimidade democrática* serve de charneira entre a liberdade, espontaneidade e racionalidade dos homens (com a correspondente subjetividade e julgamento individual) e a autoridade (com a correspondente impessoalidade das decisões e julgamentos).

¹⁶³ A legitimidade do poder assenta num bom governo em prol do bem da comunidade. Logo que cesse a boa governação, desmorona-se o instituto da legitimidade. Esta legitimidade foi essencial para a governação do reino de Portugal ao longo da Idade Média. Cfr. JOÃO FERRÃO, et al. — *Poder Central, Poder Regional, Poder Local — Uma Perspectiva Histórica*. Luís Nuno Espinha da Silveira (coord. e pref.), Lisboa: Edições Cosmos, 1997, pp. 35-36.

no final de contas, a existência de uma autoridade, com funções de arbitragem, juridicamente regulada, capaz de atestar e expressar as vontades gerais da maioria dos membros da sociedade.

Em terceiro e último lugar, o conceito de autoridade democrática pode ser recortado ou entendido como a expressão abreviada da designação de *autoridade do Estado democrático*. Neste caso, a noção de autoridade democrática abarca a justificação, as prerrogativas, os limites e a jurisdição do Estado democrático¹⁶⁴.

Deste ponto de vista, diz-se que o Estado democrático está *autorizado* pelos cidadãos a exercer a sua autoridade para a prossecução dos interesses públicos; que essa autoridade exercida pelo Estado em nome do povo só é sustentável se forem respeitados os princípios da sua delegação; que essa autoridade se mantém enquanto for reconhecida a sua necessidade e utilidade; e que o exercício dessa autoridade é, na essência, reservado ao Estado, através dos seus agentes. Quanto a esta última nota, importa frisar que não pretendemos, de modo algum, reduzir o exercício da autoridade a uma relação de pura representação. É certo que é o povo que acaba por designar quem vai exercer a autoridade democrática. Mas fá-lo para estruturas estatais, para determinadas instituições infrapolíticas, que corporizam a autoridade democrática e o seu legítimo exercício, sem necessidade de se submeter à lógica representativa dos agentes que ocupam os cargos e exercem os poderes públicos.

3.2. Igualdade, liberdade, autoridade e segurança

No decorrer da análise ao conceito de autoridade, entrelaçámos três noções que se nos assemelham de grande importância na questão da prossecução de funções de segurança (pública) e da atribuição, a entidades privadas, de tarefas dessa natureza. Cremos que, em volta do conceito de *segurança*, translada um conjunto de princípios ou axiomas, em permanente movimento de evolução e revolução, que contribuem para o equilíbrio do exercício de funções de segurança ou policiais: a *igualdade*, a *liberdade* e a *autoridade*.

Esta trilogia contribui, em larga escala, para a estabilidade e a harmonia do próprio conceito de Polícia. A maior dificuldade que, porventura, qualquer tentativa de evolução ou reinvenção da Polícia (pela via de opções jurídico-privadas de organização administrativa da

¹⁶⁴ Cfr. MIGUEL MORGADO — *Autoridade...*, cit., pp. 84, 91 e 92.

função policial) enfrenta é, talvez, o grande ideal da igualdade que domina toda a sociedade democrática.

Existiu e existe, em todos os tempos, um traço caracterizador das sociedades organizadas. Toda a sociedade demarca, de entre os seus ideais mais fundamentais, uma aspiração que anseia preservar com vigor. Nas sociedades democráticas de raiz ocidental, a igualdade adquiriu um caráter distintivo e tornou-se na grande paixão dos homens¹⁶⁵.

A paixão por este ideal tem uma explicação que se nos assemelha simples: radica na própria história do Homem, manchada, ao longo de muitos séculos, pela subserviência de massas, marcada pela existência de classes sociais vincadamente diferenciadas, tingida por *apartheids* fundados em riqueza, abastança, castas ou em erudição superior, matizada pela sujeição dos mais fracos e pelo domínio dos mais fortes, ruborizada por regimes políticos autoritários ou totalitários, enfim, tolhida pela diferenciação social, cultural e económica e, com isso, pela ausência de oportunidades para a maioria.

Este jogo de castas particulares e de poderes ou autoridades exercidos pelos grandes senhores terá inscrito, na memória dos povos e na consciência das sociedades, uma natural aversão à desigualdade social. Tudo o que é desigual nos aspetos essenciais da vida em comunidade conduz necessariamente a desequilíbrios na liberdade individual dos sujeitos, com ganhos para uns e perdas para outros. Portanto, se nenhum homem diferir dos seus semelhantes, se todos forem perfeitamente iguais, então, serão todos inteiramente livres¹⁶⁶. Terá sido este espectro que acabou por *iluminar* a Europa ocidental do século XVIII¹⁶⁷.

¹⁶⁵ TOCQUEVILLE afirma que “os povos democráticos mostram um amor mais ardente e mais duradouro pela igualdade do que pela liberdade”. Cfr. ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro II...*, cit., p. 113. MONTESQUIEU refere-se à igualdade como sendo a “alma do Estado democrático”. MONTESQUIEU — *Esprit des Lois*. Paris: Typographie de H. Firmin Didot Frères, Fils et C^{ie}., 1862, Primeira Parte, Livro V, Capítulo V. Também ARISTÓTELES aponta a *igualdade* como princípio e valor almejado pelos homens de espírito democrático, entrelaçando-a sempre com a *liberdade*, enquanto “princípio fundamental da forma democrática de governo” e “objetivo de toda a democracia”. Cfr. ARISTÓTELES — *Política*. Livro V, Cap. VII, 1308 a, e Livro VI, Cap. I, 1317 b.

¹⁶⁶ É interessante a forma como TOCQUEVILLE coloca a questão da relação da igualdade com a liberdade, mantendo-as sempre próximas, mas denotando o especial fervor que a igualdade gera nos povos democráticos. Adverte, no entanto, dos perigos que podem advir da sobreposição da igualdade à liberdade. Uma excessiva paixão pela igualdade pode conduzir as sociedades ao tumulto e à anarquia. Só a liberdade, devidamente aferida e calibrada, é capaz de encaminhar as sociedades em direção ao progresso e à ordem social. Cfr. ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro II...*, cit., pp. 113 e ss.

¹⁶⁷ Durante milhares de anos, reis, papas e tiranos invocaram para si o direito de governar sobre os outros. Os novos ideais revolucionários inscritos na Declaração da Independência dos Estados Unidos da América inspiraram as pessoas de uma nova ideia: a de que todos os homens nascem livres e iguais em direitos. A igualdade e os direitos individuais foram um grande salto em frente para a sociedade humana, criando as bases de um mundo moderno. A revolução americana teve um profundo impacto na Europa. Aproximava-se o tempo da igualdade dos Homens e da liberdade, mas o caminho para conquistá-la seria violento e sangrento. No verão de 1789, a ira do povo francês explodiu nas ruas de Paris. Os revolucionários marcharam sobre a Bastilha, um odiado símbolo do poder absoluto. A sociedade, até aí subjugada, ansiava uma nova forma de governo: um

À primeira vista, somos tentados a afirmar que esta questão não releva para o nosso estudo, por se situar num plano filosófico ou axiológico. Nada de mais errado!

A liberdade e a igualdade são princípios basilares e essenciais à constituição das sociedades democráticas. Estes princípios estruturantes das democracias estão sempre presentes na questão da *autoridade*. Quando falamos da *autoridade democrática*, convocamos necessariamente aqueles princípios. São realidades perceptíveis que orbitam, em permanência, a vida política e social. Percebe-se, assim, a sensível harmonia que existe entre democracia e autoridade, e a necessidade de impedir a arbitrariedade, responder aos interesses da maioria, e assegurar a participação do maior número de cidadãos na vida pública.

O facto de se viver num regime democrático não significa que a sociedade não venha a olhar com desconfiança para esta democracia participativa. É preciso evitar que a sociedade veja, com inquietude, “as formas de autoridade dos poderes centrais sobre os indivíduos” e as opções de organização da Administração empreendidas pelo Estado, sobretudo quando se entra no mundo das privatizações, em que é introduzido o *lucro*, próprio da lógica do mercado¹⁶⁸. É fulcral optar por modelos adaptados ao conteúdo social e cultural da sociedade de hoje, sem tomadas de decisões hostis aos apelos do povo, à nação ou à História, “que terminam sempre por dar ao Estado uma legitimidade que já não vem de uma eleição livre”¹⁶⁹. Há que preservar o conteúdo social, moral e cultural da democracia contemporânea. As opções que se tomem não podem levar ao seu enfraquecimento.

Cremos, desta feita, que o exercício de funções de segurança pública e de poderes de polícia — indissociável do conceito de autoridade democrática — acaba por estar umbilicalmente ligado aos princípios da liberdade e da igualdade entre os homens.

governo representativo. A visão de uma nova França resumia-se em três palavras: *Liberte, Égalité, Fraternité*. Seguindo o exemplo da revolução americana, os ideais triunfantes foram gravados num documento: A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, como forma de garantir a igualdade de todos os cidadãos, o seu direito a eleger um governo, o direito a julgamentos lúdimos e à liberdade de expressão. As revoluções acabaram na América e na França, mas os ideais da democracia — liberdade, igualdade, fraternidade — espalharam-se pelo mundo.

¹⁶⁸ Na teorização da finalidade do Direito, JHERING socorreu-se precisamente desta lógica do mercado: o *ganho* caracteriza a esfera do *económico*, representando a busca de um fim egoísta; a *coação* caracteriza a esfera do *jurídico*, representando a obediência a uma norma por temor da sanção nela contida. Cfr. NORBERTO BOBBIO — *O Positivismo Jurídico...*, cit., p. 153. Quanto a isto, CLAUDIO PEREIRA destaca dois referenciais antes de prosseguir na discussão que opõe a segurança pública à segurança privada. Afirma que “o objetivo do Estado, no exercício da segurança pública, é o de proteger o interesse social e os direitos e garantias fundamentais”, enquanto “o objetivo da iniciativa privada, no exercício desta parcela de segurança pública, direta ou indiretamente, será sempre de cunho económico e patrimonial”. CLAUDIO PEREIRA — *Segurança Pública X Segurança Privada*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 163-172 (166).

¹⁶⁹ ALAIN TOURAINE — *O que é a Democracia?...*, cit., p. 18.

Do mesmo modo, os conceitos *liberdade*, *autoridade* e *segurança* encontram-se entrelaçados. O conflito entre a liberdade e a autoridade é uma discussão que remonta, pelo menos, ao período helenístico. Sem nos delongarmos com disputas filosóficas intermináveis, podemos colocar o problema de uma forma simplista e ajustada:

Como dissemos, o Homem deve ceder parte da sua liberdade natural-pessoal (*ser-em-si*) para ser admitido a viver em sociedade (*ser-em-função-dos-outros*). Para tanto, reconhece-se a necessidade de uma autoridade para prosseguir o bem comum e regular e equilibrar as relações entre os entes sociais. É essa autoridade que, nas palavras de MILL, mantém os abutres afastados dos membros mais fracos da sociedade. De forma apropriada, este Autor refere-se ao governo (ao Estado, onde está depositada a autoridade) como sendo o predador mais forte, a quem compete — através de instituições próprias, policiais e judiciárias — “evitar que os membros mais fracos da comunidade servissem de presa a inúmeros abutres”¹⁷⁰, devendo mantê-los à distância.

Deste modo, se o Homem cede, por um lado, parte da sua liberdade pessoal para integrar-se e viver em sociedade, submetendo-se a uma autoridade protetora dos interesses coletivos, por outro lado, a segurança que lhe é proporcionada permite-lhe recuperar ou compensar a liberdade perdida, sendo necessária para o exercício dos seus direitos, liberdades e garantias pessoais.

A atribuição de funções de segurança pública e poderes de polícia a entidades privadas pode comprometer este equilíbrio de forças. A lógica da representatividade democrática visa depositar o exercício dos poderes de autoridade num único ente — o Estado —, garantindo assim que cada qual é igual a seus semelhantes. Todos são iguais, menos um, que extrai, de entre todos, os elementos do seu poder¹⁷¹. Esta é uma forma simplificada, mas correta, de demonstrar como se relacionam as realidades aqui em jogo. Na vida em sociedade, os homens cedem parte da sua *liberdade*, convertida no poder do Estado, no sentido de estabelecer um único ou principal centro de exercício da *autoridade democrática*, prevenindo, assim, a emergência de centros de poder difusos e uma consequente emergência de grupos sociais enfraquecidos pelas desigualdades, votados ao servilismo.

¹⁷⁰ JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, Lda., 2014, p. 28. Título original: *On Liberty*. Reconhecendo a essencialidade de uma autoridade, o Autor formula esta passagem para justificar, depois, a necessidade de o povo se proteger contra a tirania dos governantes políticos, limitando-lhe o poder, pois, como diz, “dado que o rei dos abutres [o predador mais forte] não estaria menos inclinado para atacar o seu rebanho do que qualquer das harpias menores, era indispensável estar permanentemente numa atitude defensiva contra o seu bico e as suas garras”. *Ibidem*.

¹⁷¹ Embora em contexto diferente, cfr. ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América*. Livro II..., cit., p. 114.

Não obstante, as forças aqui retratadas são passíveis de gerar novos equilíbrios. Falar da privatização de funções de segurança pública interna não significa necessariamente a perda de harmonia entre a igualdade, a liberdade e a autoridade, ou um afastamento *ex radice* de uma qualquer opção de atribuição de funções de segurança pública a entidades privadas. É sempre possível ceder um pouco mais de espaço ao setor privado. Porém, esta cedência carece de tempo, para se adaptar às (novas) tradições e cultura da nação; carece de meticulosidade e de acertos cirúrgicos, para manter as forças num perfeito equilíbrio; carece de prudência e de ponderação, para não arruinar a construção e a evolução histórica da instituição policial.

3.3. Poderes públicos de autoridade: o exercício dos poderes de polícia em especial

Num Estado de direito e do ponto de vista meramente jurídico, a fonte e a legitimação de todo o poder público advém da Ordem Jurídica¹⁷². “A situação de supremacia da Administração não é natural, nem originária, mas normativa e jurídica”¹⁷³. Ou seja, “pela norma que lhe fixa os fins e os critérios da ação, o Estado pauta a sua atividade”¹⁷⁴.

A Polícia constitui um modo de atividade administrativa, tanto numa perspetiva orgânica como do ponto de vista material, daí a inserção sistemática da norma constitucional referente à *Polícia* no título que tem por epígrafe «Administração pública»¹⁷⁵.

Seguindo o trilho destas ideias fundamentais e adiantando, desde já, que os poderes de polícia se arrumam nalgumas das várias categorias de poderes públicos¹⁷⁶ administrativos¹⁷⁷,

¹⁷² O Direito Constitucional “*posiciona o poder público na sua veste de suprema autoridade soberana, atribuindo-lhe as mais amplas faculdades que se conhece*”. Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA — *Manual...*, Vol. I, cit., p. 40. Note-se que, a par da legitimação normativa, caminha a vontade popular, uma legitimação sociológica e democrática, modelo tradicional da legitimação da Administração Pública, resquício do *Contrato Social*.

¹⁷³ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005, p. 599.

¹⁷⁴ Cfr. MARIA DA GLÓRIA GARCIA — *As Transformações do Direito Administrativo na Utilização do Direito Privado pela Administração Pública — Reflexões sobre o Lugar do Direito no Estado*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 348.

¹⁷⁵ Cfr. JOÃO RAPOSO — *Direito Policial: Lições aos Alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Policopiado, Lisboa, 2003/04, p. 10.

¹⁷⁶ Os poderes públicos são todos os poderes de agir conferidos por lei a uma entidade para a prossecução de interesses públicos. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 593.

¹⁷⁷ Quanto às várias categorias de poderes públicos administrativos, PEDRO GONÇALVES aponta as seguintes: “*poderes de configuração e de determinação da produção de efeitos jurídicos inovadores (v. g., emissão de uma licença de uso e porte de arma), poderes de emissão de declarações que produzem um efeito de certeza pública (v. g., certidão de registo criminal) ou que estão dotadas de uma força probatória especial (v. g., autos de notícia que fazem fé até prova em contrário) ou de um especial valor certificativo (v. g., declaração de extravio de documentos)*”. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 619 e ss.

percebe-se que aqueles são conferidos, por lei, à Polícia, como instrumento jurídico da sua atividade. A lei não discrimina, com minúcia, todos os modos de exercício desses poderes¹⁷⁸, os quais se exprimem ora através de atos no exercício de competências vinculadas, ora através de atos discricionários¹⁷⁹ que, sob pena de desvio de poderes, têm de ser sempre exercidos tendo em vista os fins legais a atingir.

Os poderes de polícia associam-se, portanto, às competências, incumbências ou responsabilidades atribuídas aos corpos de polícia para a realização dos seus fins¹⁸⁰, o que não significa, porém, que todas as tarefas públicas sejam executadas com recurso a esses poderes¹⁸¹.

Uma propriedade dos poderes de polícia é a sua marca de autoridade, exclusiva de certas competências públicas, que confere à entidade dela investida uma posição jurídica de supremacia, de supraordenação, uma *dimensão unilateral*, um *poder jurídico unilateral* capaz de criar efeitos na esfera jurídica de um terceiro, mesmo contra a sua vontade¹⁸². Mantém-se atual a afirmação de ARISTÓTELES quando menciona que “dar ordens é a característica por excelência da autoridade”¹⁸³.

É certo que existem também **poderes privados de autoridade** cujo exercício impõe a produção de efeitos na esfera jurídica de terceiro (pessoa singular ou coletiva), sem o consentimento e consenso *atual* e independentemente da vontade do destinatário. Por exemplo, o *poder regulamentar* e o *poder disciplinar* das associações ou federações desportivas sobre os clubes da competição representam uma manifestação de poderes privados de autoridade, exercidos no **campo do direito privado**. Ou nas relações jurídicas derivadas do contrato de trabalho, em que o empregador dispõe do *poder de direção* sobre o funcionário ou operário, impondo-lhe diretrizes e ordens na execução do trabalho, ou do *poder disciplinar*, através do qual pune as faltas cometidas pelo empregado na sua atividade laboral. Mas esta situação jurídica de subordinação do clube à federação desportiva ou do empregado ao empregador (não retratando uma

¹⁷⁸ Cfr. MARCELLO CAETANO — *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II, 10.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 1155.

¹⁷⁹ Cfr. BANDEIRA DE MELLO — *Curso de Direito Administrativo*. 10.^a edição, São Paulo: Malheiros, 1998, pp. 516-517. A discricionariedade deve ser entendida como “a abertura da norma legal à Administração, que passará a ter maior liberdade de atuação, permitindo-lhe que, em certo número de situações, escolha o seu próprio trilha de atuação, na oportunidade que lhe convenha, pelos motivos que entender relevantes e, mesmo, autorizando-a a abster-se de agir”. JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA COSTA — *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 2.^o vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, p. 344.

¹⁸⁰ Nas palavras de MARCELLO CAETANO, os poderes de polícia são, como todos os poderes constitutivos de uma competência pública, conferidos por lei. MARCELLO CAETANO — *Manual de Direito...*, cit., Vol. II, p. 1155.

¹⁸¹ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 482. O Autor refere que a conexão entre poderes de autoridade e tarefas públicas nem sempre existe.

¹⁸² Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 597, 598 e 609.

¹⁸³ ARISTÓTELES — *Política*. Livro IV, Cap. XII, 1299 b.

relação de servidão ou de trabalho existente nos períodos de escravidão) é consentida e instituída no âmbito da autonomia privada. Trata-se de uma relação de subordinação constituída de forma livre, voluntária, diferente da relação de supremacia jurídica instituída no **campo do direito público**, em que existem **poderes públicos de autoridade** exorbitantes cujo exercício não pressupõe uma subordinação consentida dos cidadãos destinatários¹⁸⁴.

Os poderes de polícia — enquanto poderes especiais e específicos de certas autoridades administrativas — particularizam-se, também, por envolverem, além de outras categorias de poderes administrativos, o poder de emprego da coação direta sobre pessoas e coisas, com o fim de manter ou repor a ordem e a legalidade. Este recurso (legítimo) à força física, à *coercitio*, representa a “máxima afirmação de *potestas* da Administração”¹⁸⁵. Trata-se de um poder exorbitante, de exercício exclusivo de pessoas de direito público¹⁸⁶ que, “reconhecidamente, constitui uma das especificidades dos poderes policiais face aos das restantes autoridades administrativas”¹⁸⁷.

A evolução histórica da instituição policial revela que a função policial se caracteriza, em parte, pela possibilidade de recorrer à coerção física legítima na ordem interna, a fim de manter um certo nível de organização social e de segurança, através da aplicação das leis e da regulação dos conflitos interindividuais. Mas a atividade policial não se limita a este sistema de ação baseado na *coercitio* e na violência legítima — tributária do postulado de legitimidade sociológica. A função policial conta, também, com uma dimensão social ou prestacional e uma organização jurídica e reguladora¹⁸⁸.

Por ter em conta esta exorbitância dos poderes de polícia, a Constituição portuguesa teve o cuidado de reiterar, no n.º 2 do artigo 272.º — que tem por epígrafe «Polícia» —, a submissão da atuação policial aos princípios da tipicidade legal das medidas de polícia e da proporcionalidade, já enunciados nos princípios fundamentais que regem a atividade da Administração Pública¹⁸⁹, onde se insere a atividade de polícia administrativa em sentido lato. Toda a ação da administração policial que se revista de um carácter predominantemente agressivo exige (e não dispensa) um controlo público minucioso desta atividade.

¹⁸⁴ Para um desenvolvimento, veja-se PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 612 e ss.

¹⁸⁵ RUI CHANCERELLE DE MACHETE, *apud* PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 612.

¹⁸⁶ Só excecionalmente, em caso de manifesta impossibilidade de intervenção dos meios públicos, o Estado devolve no povo a faculdade de usar a força física contra pessoas ou coisas, no quadro da legítima defesa ou da ação direta, por exemplo.

¹⁸⁷ JOÃO RAPOSO — *O Regime Jurídico das Medidas de Polícia*. In MIRANDA, Jorge (coord.) — **Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento**, Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 693-704 (701).

¹⁸⁸ Cfr. JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., pp. 24 e 26.

¹⁸⁹ Cfr. artigo 266.º da CRP.

A atividade de polícia, quando associada à coercibilidade, é muitas vezes restritiva de direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos¹⁹⁰. Mesmo no quadro das autorizações e licenças emitidas pela Polícia, por exemplo, embora os poderes exercidos se traduzam em efeitos ampliativos de direitos, temos de considerar que, em abstrato e no contexto da natureza preventiva destes atos, o exercício desses poderes pela administração policial pode ter efeitos ablativos (v. g., o ato de indeferimento de um pedido de autorização ou licença)¹⁹¹.

A ingerência negativa nos direitos e liberdades pessoais pode fazer-se recorrendo a atos jurídicos (v. g., ordens e proibições dadas por um agente de polícia¹⁹²), atos administrativos (v. g., o indeferimento de um pedido de licença), atos materiais ou operações de polícia¹⁹³ (v. g., dispersão de uma manifestação ilegal, revistas, buscas, criação de zonas de exclusão) ou, ainda, regulamentos administrativos (v. g., portarias, despachos ministeriais). Estas são as formas de exercício dos poderes de polícia administrativa.

Contudo, como menciona GUEDES VALENTE, a segurança — e a inerente atividade de polícia — “não pode ser encarada unicamente como coação jurídica e coação material”¹⁹⁴. Deve considerar-se a sua faceta prestacional e garantística dos demais direitos. A atividade policial, força motriz da segurança pública interna, é vista, nesta perspetiva, como “garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”¹⁹⁵.

Para MARCELLO CAETANO, o conceito de *Polícia* corresponde ao “modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”¹⁹⁶. Esta definição do

¹⁹⁰ GUEDES VALENTE refere que da atuação da Polícia resulta, em regra, “uma drástica restrição dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos”. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2014, p. 54.

¹⁹¹ Cfr. J. M. SÉRVULO CORREIA — s.v. «*Polícia*». DJAP, Vol. VI, Lisboa, s.e., 1994, p. 395.

¹⁹² As ordens e as proibições são comandos impositivos de uma conduta, constituindo-se como atos desprocedimentalizados que não obedecem às exigências do artigo 148.º do CPA. Deste modo, não são atos administrativos próprios e verdadeiros.

¹⁹³ Isto é, atos de execução de índole de técnica policial, muitas vezes associados ao poder coercivo.

¹⁹⁴ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral...*, cit., p. 106.

¹⁹⁵ J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA — *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.ª edição, revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 478.

¹⁹⁶ MARCELLO CAETANO — *Manual de Direito...*, cit., Vol. II, p. 1150. De acordo com o Autor, os danos sociais são “os prejuízos causados à vida em sociedade política ou que ponham em causa a convivência de todos os membros dela. Só na medida em que os interesses a defender são coletivos é que os danos a prevenir são sociais”. *Ibidem*, pp. 1155-1156. Esta visão de danos sociais tutelados pela atividade da Polícia e pela ordem jurídica é, hoje, redutora. SÉRVULO CORREIA aproxima-se da perspetiva de M. CAETANO, referindo que os fins de polícia são “todos aqueles interesses gerais, protegidos por lei, que possam ser sujeitos a um risco de dano por condutas individuais cuja perigosidade seja controlável através do exercício de competências administrativas”. J. M. SÉRVULO CORREIA — s.v. «*Polícia*». *Loc. cit.*, p. 402.

conceito material de *Polícia*¹⁹⁷ concebida por este Autor, anterior à Constituição de 1976, não satisfaz a concepção contemporânea, pós-moderna.

GUEDES VALENTE desenvolve um conceito atual, dando nota de que, em primeiro lugar, “não são só as atividades individuais que são suscetíveis de lesar ou colocar em perigo de lesão interesses ou bens jurídicos individuais ou supraindividuais”¹⁹⁸. A lesão (ou colocação em perigo de lesão) de interesses jurídicos pode ser originada tanto por pessoas singulares como por pessoas coletivas. Ambas estão sujeitas a responsabilidade criminal e contraordenacional.

Em segundo lugar, a Polícia não tutela apenas interesses gerais ou coletivos. Os bens jurídicos individuais, como a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a propriedade, a reserva da vida privada e familiar, são também objeto da atividade policial, configurando-se no espaço de intervenção policial os “bens jurídicos privados enquanto componentes ou dimensões da proteção do interesse público”¹⁹⁹. A atividade policial não se esgota na prevenção de perigos gerais que afetem danos sociais de interesses gerais. Os danos sociais de interesses individuais são também tutelados pela Polícia²⁰⁰.

Em terceiro lugar, a função da Polícia não se resume à prevenção de perigos gerais. Na sua função de vigilância — atividade de primeira linha —, a Polícia visa a prevenção do perigo e a prevenção da lesão (ou risco de lesão) do bem jurídico. Quando a função de vigilância não tenha contido ou ceifado o perigo ou a lesão do bem jurídico (isto é, o crime), segue-se-lhe a função de prevenção criminal *stricto sensu*, que corresponde à prevenção reativa à lesão do bem jurídico e a prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico.

GUEDES VALENTE apresenta-nos, com muita clareza, uma esquematização taxonómica da prevenção criminal em sentido amplo²⁰¹. Divide, na base de um critério funcional e temporal,

¹⁹⁷ O Autor concebe uma definição do conceito de *Polícia* na base de um critério material ou funcional. Por polícia em sentido orgânico ou institucional entende-se “todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma atividade policial” (J. M. SÉRVULO CORREIA — s.v. «*Polícia*». *Loc. cit.*, p. 406). Reportamo-nos, por conseguinte, ao “conjunto de serviços, autoridades administrativas e agentes de execução com funções exclusiva ou predominantemente de natureza policial, integrados no aparelho administrativo público (designadamente, estatal) que têm por missão prevenir a ocorrência (ou a propagação) de situações ilícitas lesivas dos interesses e valores essenciais da vida em sociedade, se necessário através da utilização da força física sobre pessoas e bens” (JOÃO RAPOSO — *Direito Policial...*, cit., pp. 8-9).

¹⁹⁸ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral...*, cit., p. 49.

¹⁹⁹ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 971.

²⁰⁰ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral...*, cit., pp. 49-50.

²⁰¹ O conceito de “prevenção criminal” pode ser entendido sob uma pluralidade de aspetos funcionais. Na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu titulada “*A prevenção da criminalidade na União Europeia: Reflexão sobre orientações comuns e propostas a favor de um apoio financeiro comunitário*”,

a prevenção criminal numa trilogia: no primeiro plano temporal, a função de vigilância (a cargo de entidades públicas e privadas); no segundo plano temporal, a função da prevenção criminal *stricto sensu* (a cargo da Polícia, exclusivamente, na sua tridimensionalidade funcional: *ordem e tranquilidade públicas, administrativa e judiciária*); no terceiro plano temporal, a função de restabelecimento da paz jurídica e social (função que recai nos tribunais).

Na base de um critério finalístico, esta trilogia da prevenção criminal é desenvolvida sob um hexágono, com correspondência naqueles planos temporais e funcionais: a prevenção do perigo, a prevenção da lesão ou risco da lesão do bem jurídico (a cargo da função de vigilância, no primeiro momento temporal), a prevenção reativa à lesão do bem jurídico, a prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico (a cargo da função policial de prevenção criminal *stricto sensu*, no segundo plano temporal), a prevenção geral e especial (a cargo da função judicial, no terceiro momento temporal), e, por último, a prevenção científica (desenvolvida pela comunidade jurídica)²⁰².

Dentro da polícia administrativa em sentido lato, a doutrina distingue a *polícia administrativa em sentido restrito* da *polícia judiciária*. Esta distinção foi consagrada, pela primeira vez, no Livro I (com a epígrafe «De la Police») do Código Francês dos Delitos e das Penas, de 3 de Brumário do ano IV do calendário revolucionário francês (25 de outubro de 1795). O artigo 18.º dispõe nos termos seguintes: “[A Polícia] divide-se em *polícia administrativa* e em *polícia judiciária*”. O artigo 19.º prescreve que “A polícia administrativa [em sentido restrito] tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública em todos os lugares e em todos os setores da administração geral. O seu

datada de 29 de novembro de 2000 (constituiu o primeiro passo da Comissão Europeia na identificação de áreas prioritárias em matéria de prevenção criminal a nível da UE), a prevenção criminal é definida como o conjunto de “todas as atividades que contribuem para fazer cessar ou reduzir a criminalidade enquanto fenómeno social, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas de cooperação permanente e estruturada quer através de iniciativas *ad hoc*. Estas atividades dizem respeito a todos os agentes suscetíveis de desempenhar um papel preventivo: autarcas, serviços repressivos e sistema judiciário, serviços sociais, sistema educativo, agentes associativos de um modo geral, indústria, bancos e setor privado, investigadores e cientistas, bem como o público em geral, através dos meios de comunicação social”. Esta definição é parcialmente retomada na Decisão do Conselho da UE, de 28 de maio de 2001 (cria uma Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade), cujo n.º 3 do artigo 1.º prescreve que “a prevenção da criminalidade abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas diretas de dissuasão de atividades criminosas, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas. Inclui o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais, e das associações especializadas que eles tiverem criado na Europa, de setores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação”. [Consult. em junho de 2015], disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0786&from=PT>, e Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 08-06-2001, pp. L 153/1 - L 153-3, [Consult. em junho de 2015], disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0427&from=PT>, respetivamente.

²⁰² Para uma visão aprofundada desta tese, cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, pp. 307-328.

fim tende, principalmente, a prevenir delitos”. No artigo 20.º, lê-se que “A polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não impediu que se cometessem, reúne as provas e entrega os autores aos tribunais encarregados por lei de os punir”²⁰³.

Na linha da doutrina francesa, a maioria dos autores destaca a natureza preventiva da polícia administrativa em sentido restrito e a natureza repressiva da polícia judiciária²⁰⁴.

No exercício da primeira modalidade (polícia administrativa em sentido restrito), os organismos policiais atuam predominantemente no domínio da ordem pública (incluindo-se a garantia do cumprimento das regras jurídicas de mera ordenação social) e no domínio da prevenção criminal (prevenção do perigo e prevenção da lesão do bem jurídico), através de uma função de vigilância. No exercício da modalidade de polícia judiciária, predominam os domínios da prevenção criminal *stricto sensu* (prevenção reativa à lesão do bem jurídico e a prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico), da inteligência e da investigação criminal.

Importa, ainda, referir que é usual a doutrina distinguir, dentro da polícia administrativa em sentido restrito, a modalidade de *polícia administrativa geral* ou *polícia de segurança pública* (com vocação universalista, tendo por objeto a garantia da segurança de pessoas e bens, a ordem pública e a defesa da ordem jurídica globalmente considerada, como a PSP e a GNR) e a *polícia administrativa de natureza especial* (que tem por objeto assegurar a proteção de outros bens específicos e a defesa de determinados setores da ordem jurídica, tal como a saúde pública, a segurança e guarda dos presos, o controlo fronteiriço e fiscalização de cidadãos estrangeiros, a economia nacional, os transportes públicos, os direitos de autor, as atividades culturais, o uso dos meios de comunicação, etc.), de que destacamos o SEF, a ASAE, a Polícia Marítima, o Corpo da Guarda Prisional, a IGAC, cujas finalidades “escapam às clássicas fórmulas generalizantes originárias do período liberal”²⁰⁵.

4. Elementos de legitimação sociológica para o exercício de funções de segurança pública e poderes de polícia

Temos vindo a assistir, nas últimas três décadas, à expansão de um conjunto de doutrinas ou correntes privatistas que tendem em despir o Estado das suas funções mais elementares. O que mais nos impressiona é, até, o vigor com que essas correntes ou pensamentos têm

²⁰³ Trad. livre. Esta mesma distinção entre *polícia administrativa* e *polícia judicial* é tomada por JOSÉ FERREIRA BORGES — s.v. «Polícia». *Dicionário Jurídico-Comercial*. 2.ª edição, Porto: Typographia de Sebastião José Pereira, 1856, pp. 307-308.

²⁰⁴ Cfr. JOÃO CAUPERS — *Introdução ao Direito Administrativo*. 11.ª Edição, Lisboa: Âncora editora, 2013, p. 201.

²⁰⁵ Cfr. J. M. SÉRVULO CORREIA — s.v. «Polícia». *Loc. cit.*, p. 403, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA — *Polícia Administrativa: Autoridades, Órgãos e Competências*. **Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos**, n.ºs 9/12, Porto, 2013, pp. 74-75, JOÃO RAPOSO — *Direito Policial...*, cit., p. 12, e MARCELLO CAETANO — *Manual de Direito...*, cit., Vol. II, p. 1154.

conseguido conquistar um espaço significativo em redor do núcleo duro das funções típicas de um Estado constitucional democrático de direito.

Não queremos, com isto, insinuar uma qualquer posição polarizada que possamos assumir quanto a este assunto. Antes pretendemos realçar a vitalidade com que o movimento privatizador da segurança se tem desenvolvido, sem, com isso, nos deixarmos seduzir ou denotarmos qualquer admiração. Nem tampouco nos sentimos chocados com tão radical mudança que aferventa o mundo da segurança de pessoas e da proteção da propriedade. Na realidade, assistimos a uma transformação das tradições e das ideologias do povo, do valor e conteúdo da soberania popular. Assistimos, pois, a uma mutação da Nação.

Uma questão fundamental que deve aqui considerar-se é a forma como o Estado conduz essa transformação do conceito de *nação*, abdicando, na totalidade ou em parte, da prossecução de funções imprescindíveis à sociedade e tidas, muitas vezes, pelos cidadãos, como intransigentes à ideia de privatização administrativa. A segurança pública é uma dessas funções do Estado que ganhara consistência bem antes dos ideais do liberalismo, se bem que não atingisse uma plenitude institucional²⁰⁶.

O sentimento pessoal de seguridade e a necessidade de proteção na vida em comunidade são aspetos que conferem à segurança pública um carácter de essencialidade e tradição que não pode ser erradicado de um dia para o outro. A ideia do *Contrato Social* de ROUSSEAU afirma-se, ainda, com veemência e não admite um regresso ao poder real que dispunha de acordo com os seus caprichos e a quem todos deviam vassalagem. Mesmo aqui, a História demonstrou já que o carácter majestoso e sagrado da realeza nem sempre conseguiu sobrepor-se a seu gosto. Repare-se que, mesmo na monarquia visigótica — de natureza contratual —, da qual derivaram os reinos da península ibérica, apesar da autoridade papal conseguir que, nos Concílios de Toledo, se afirmasse já a origem divina do poder, a base contratual de tradições germânicas (estabelecidas pelo direito visigótico) era ainda suficientemente forte ao ponto de, no ano 633, no IV Concílio, se ter estabelecido a regra de que “*rex ejus eris si recta facis, si autem non facis non eris*”, segundo a qual o poder do rei se mantém apenas enquanto for reta a sua atuação governativa²⁰⁷.

²⁰⁶ Sobre a evolução da Polícia em Portugal, ver *infra*, Capítulo II, 1.

²⁰⁷ Cfr. JOFRE AMARAL NOGUEIRA — *Um Humanismo...*, cit., pp. 62 e 63. Sobre este princípio, veja-se M. RAYNOUARD — *Journal des Savants*. Paris: l’Imprimerie Royale, novembre 1818, pp. 651-657. Cfr., também, EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., p. 182.

Duas forças poderosas se opunham: a natureza do poder divino do príncipe²⁰⁸ (que fortalecia a autoridade política) e a soberania popular. Estas forças são aparentemente eternas e é possível, hoje ainda, aferir a sua vitalidade. De um lado, impõe-se o poder do Estado — exercido por grupos de elites — que, em potência, tende a emancipar-se à vontade do povo. De outro lado, sobreleva-se a soberania popular, que limita o poder estatal, nele depositando a devida legitimidade para o exercício das funções soberanas, desde que mantenha o seu compromisso para com o povo. Como refere VON MISES, “nenhum governo pode manter-se no poder por longo prazo, se não contar com o apoio da opinião pública, isto é, se os governados não estiverem convencidos de que o governo é bom”²⁰⁹.

Este compromisso traduz-se, além do mais, numa consciência nacional de respeito pelos costumes, tradições, cultura das populações e, sobretudo, no respeito e consideração pelas gerações passadas e futuras. É inegável que os indivíduos que constituem uma sociedade estão ligados por uma comunhão de cultura e tradições, e unidos por uma consciência global (interesses, necessidades, aspirações). Numa sociedade como a nossa, de cariz tradicionalista e conservadora, onde a garantia da segurança e da liberdade dos cidadãos é tida como integrante das funções clássicas do Estado de direito democrático, só com algum engenho e perseverança se pode engendrar uma evolução socialmente aceite das formas de organização da Administração na prossecução da segurança pública interna, através de amplas opções de privatização.

Quer se queira quer não, existe sempre um conjunto de realidades preestabelecidas próprias de um povo que o poder estatal não pode desfazer sem a conquista da necessária legitimidade. Foi, aliás, a partir desta ideia de autonomia dos súbditos perante o rei que se edificou a ideia de *Contrato Social*, em que o poder do soberano para governar é-lhe delegado (tacitamente) pelo povo. Foi, também, partindo daquelas forças em confronto — do triunfo da soberania popular em relação à conceção da natureza divina do poder real, e daquele conjunto de realidades preestabelecidas —, que se formou o conceito de *nação*.

A este propósito, JOFRE NOGUEIRA refere que este conceito — cuja construção surgiu já tardiamente no espaço político das novas sociedades — encerra uma ideia de unidade orgânica das populações. Como bem observa, “a palavra «povos», com que se designam os súbditos de um rei, nada possui que a identifique com «nação», por falta daquele sentido de

²⁰⁸ Entenda-se, o mandatário de Deus, quem detém o poder.

²⁰⁹ LUDWIG VON MISES — *Liberalismo: Segundo a Tradição Clássica*. Trad. Haydn Coutinho Pimenta. 2.ª edição, São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010, p. 68. Título original: *Liberalism: In the Classical Tradition*.

unidade geral histórica e política que este conceito pressupõe”²¹⁰. Para constituir uma nação, não basta reunir uma população num território. É preciso que os indivíduos estejam unidos por crenças, valores e vivências coletivas geradoras de identidade, “laços sociopsicológicos, como uma mesma cultura, religião, etnia, língua ou tradição”²¹¹, que conformem “uma consciência comum de posse e pertença, de solidariedade num destino, enfim, de especificidade cultural”²¹².

A nação pode ser representada como a síntese moral, cultural e espiritual ou psicológica de um povo unido pelo legado de memórias de todas as gerações, presentes e antigas, ligado pelo seu compromisso com a História e com as glórias passadas, atraído por uma vontade comum no presente, e inquietado por preparar o porvir, desbravar caminhos e criar esperanças para as gerações vindouras. Não se compõe apenas, como repara BONAVIDES, “da população viva e militante, dos quadros humanos que fazem a história em curso”. A nação é muito mais do que isso: “Deita a nação suas raízes espirituais na tradição, vive as glórias que ilustram o passado, professa o culto e chamamento dos mortos (...)”²¹³.

A soberania do Estado traduz, em último reduto, a personificação da nação, legítima titular da soberania e do poder público. Numa visão holista, DUGUIT explica, com clareza, a transição da soberania do povo para a soberania do Estado: a nação possui uma personalidade distinta da dos indivíduos que a compõem, contando que a vontade da coletividade é superior à soma das vontades de cada indivíduo. Essa superioridade não é mais do que a soberania popular. Para efeitos de organização e realização da vontade, a nação constitui um governo representativo que exerce, em seu nome, a soberania de que esta é incontestavelmente titular. Quer isto dizer que o Estado é a nação soberana e organizada em governo, fixada num determinado território²¹⁴.

O Estado deve, por isso, ter uma função protetora e de garante desse conjunto de realidades preestabelecidas da comunidade social, da mesma forma que a nação — entendida como uma comunidade de afetos, a soma e herança dos valores das gerações passadas — deve

²¹⁰ JOFRE AMARAL NOGUEIRA — *Um Humanismo ...*, cit., p. 65.

²¹¹ JORGE BACELAR GOUVEIA — *Manual...*, cit., p. 149. Como bem observa este Autor (nota n.º 185), pode acontecer que “o povo de certo Estado não tenha dentro de si qualquer nação — alguns micro-Estados, que são apenas estruturas burocráticas ou de negócios, como sucede com muitos paraísos fiscais — ou que o povo de certo Estado contenha dentro de si várias nações, como é o caso de Espanha”.

²¹² JOSÉ MATTOSO (dir.) — *História de Portugal: A Monarquia Feudal (1096-1480)*. Vol IV, Rio de Mouro: Lexicultural, 2002, p. 59.

²¹³ PAULO BONAVIDES — *Ciência Política*. 18.ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 90.

²¹⁴ Cfr. LEON DUGUIT — *Les Transformations du Droit...*, cit., pp. XI-XII, 12 e ss.

manter o seu papel de agente unificador da orgânica das populações. É preciso reter na nação a soberania conquistada durante tantos séculos.

Nem mesmo a palavra *república* encerra esta ideia de consciência global e unificação cultural, consuetudinária e ôntico-axiológica edificada ao longo de várias épocas sucessivas pelas populações de um determinado território. O conceito de *república* não se envolve do substrato essencial da nação e daquelas características que lhe são próprias: a consciência nacional, a comunhão de cultura, as crenças dos antepassados, a continuidade da cultura histórica dos povos, o desenvolvimento e evolução das suas tradições, o esforço de tantas gerações para a construção de uma sociedade justa e de um Estado nacional.

A palavra *república* traduz uma unidade política centrada na prossecução dos interesses da coletividade. O conceito de *nação* exprime a unidade orgânica das populações, estruturando os elos que dão coesão a uma sociedade. Aquela envolve-se de um conteúdo jurídico-legal e institucional. Esta expressa um conteúdo axiológico e emocional.

Importa, pois, manter esta dissociação entre Estado e nação. Foi este âmago ideológico que permitiu afrontar o absolutismo. Foram estas concepções ou ideias de nação, de identidade cultural nacional, de soberania popular e de contratualismo que moveram a Revolução de 1640, permitindo o destrono de Filipe III. Foi esta mesma estrutura ideológica de dissociação entre Estado e nação que, mais tarde, frustraria a política governativa absolutista de D. João VI, com o triunfo da revolta de 1820. São estas forças polarizadas que mantêm o equilíbrio da humanidade e da justiça social.

Não é por acaso que o conceito de *nação* serviu para traduzir a fonte da soberania e dos poderes do Estado constitucional: o artigo 26.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822 refere-se à nação como a fonte da soberania estatal, estabelecendo a regra segundo a qual os poderes públicos de autoridade não podem ser exercidos senão pelos representantes legalmente eleitos. A primeira Constituição Política da República Portuguesa estipula, também, o princípio de que a soberania reside essencialmente na nação²¹⁵. LASSALLE afirma, mesmo, que “*dentro de certos limites, também a consciência coletiva e a cultura geral da nação são partículas, e não pequenas, da Constituição*”²¹⁶.

No Estado constitucional, o poder constituinte do povo reflete a justificação e legitimação do poder e as razões públicas que permitem a instituição e a conservação do governo. O Estado constitucional democrático de direito — que pressupõe o poder constituinte do povo

²¹⁵ Cfr. artigo 5.º da Constituição Política da República Portuguesa de 1911.

²¹⁶ FERDINAND LASSALLE — *A Essência da Constituição*. Pref. Aurélio Wander Bastos. 6.ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 16. Título original: *Über die Verfassung*, 1863.

— exige garantias para a manutenção da sua vitalidade. Não basta ao Estado de direito expressar as suas dimensões básicas, tal como o império do Direito (na conhecida fórmula de que o Estado deve ser um *governo de leis* e não um *governo de homens*²¹⁷), o direito à igualdade de acesso aos tribunais, e a separação dos poderes executivo, legislativo e judicial.

A legitimidade para a existência de uma ordem de domínio e de governo, o esquema jurídico-político de representatividade do povo, e a legitimação democrática do exercício do poder estatal (em que se encerram, além do mais, as atividades típicas de polícia e de autoridade pública) confluem e fundam o verdadeiro significado do Estado democrático. São estes elementos que, no Estado constitucional democrático de direito, dão vigor aos princípios da igualdade, da liberdade e da justiça.

Estes princípios contribuem, sem dúvida, para a *segurança* da democracia, assentando a primeira pedra dos fundamentos do valor *segurança*, amplamente considerado. Quando os elementos legitimadores do exercício do poder estatal são abalados por injustiças e arbitrariedades, de tal modo que a ação do Estado se torne insuportável, o povo faz uso da última razão que lhe assiste: o *direito de resistência*, individual e coletivo²¹⁸. As Constituições consagram este direito de resistência²¹⁹, mas limitam-se a transformá-lo num direito positivo de promover uma ação judicial contra os próprios órgãos do Estado, porque, na verdade, como observa BOBBIO, continua a ser um direito *natural*, a única defesa possível contra a violação, pelo Estado, das mais eminentes liberdades fundamentais pessoais²²⁰. Mesmo HOBBS, que pleiteia um Estado forte e autoritário, admite um direito de resistência para o cidadão: “se o soberano ordenar a alguém (mesmo que justamente condenado) que se mate, se fira ou se mutila a si mesmo, ou que não resista aos que o ataquem, ou que se abstenha de

²¹⁷ Um governo de leis pressupõe a vinculação dos próprios governantes às leis fundamentais e às normas jurídicas em geral, em que “os próprios legisladores estão submetidos a normas vinculatórias”. Cfr. NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia...*, cit., p. 13. Para um desenvolvimento destes tópicos, veja-se o Capítulo “Governo dos Homens ou Governo das Leis” nesta obra do Autor. Ao tratar da monarquia, como forma de governo, ARISTÓTELES começa por perguntar “se é mais conveniente ser governado pelos melhores homens ou pelas melhores leis” (*Política*, Livro III, Cap. X, 1286 b). Depois de avaliar as vantagens e os inconvenientes de um e outro modelo, escreve que “quem recomenda o império da lei parece recomendar o império exclusivo da divindade e da razão, mas quem prefere que um homem governe, de certo modo também quer pôr uma fera no governo, pois as paixões são como feras e transtornam os governantes, mesmo quando eles são os melhores homens. Portanto **a lei é a inteligência sem paixões**”. ARISTÓTELES — *Política*, Livro III, Cap. XI, 1287 b. Negrito nosso.

²¹⁸ Para uma análise mais aprofundada e impressiva, veja-se JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Estado de Direito...*, cit., pp. 18 e ss.

²¹⁹ Na nossa Constituição, o direito de resistência está consagrado no artigo 21.º.

²²⁰ Cfr. NORBERTO BOBBIO — *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Nova ed., 7.ª reimpressão, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 19. Título original: *L'età dei Diritti*, 1992.

usar os alimentos, o ar, os medicamentos, ou qualquer outra coisa sem a qual não poderá viver, esse alguém tem a liberdade de desobedecer”²²¹.

O poder inorgânico da nação pode parecer fraco perante o poder político (organizado) mas, na verdade, o poder desorganizado da população nacional é infinitamente maior²²².

Mas os elementos de legitimação do poder do Estado e as condições de legitimidade da atividade de polícia não brotam apenas da ideia de nação. A par deste fator de índole axiológica, surgem outros de natureza cognitiva, instrumental e, até, simbólica, que MONET diz convergirem para “fundamentar no direito, na razão e justiça, aos olhos do público, as práticas específicas dessa instituição”²²³.

Em primeiro lugar, a vertente repressiva ou reativa da atividade policial, assistida da *coercitio* ou do recurso à força pública, deve ser aprovada ou aceite pela sociedade civil. Essa aprovação depende, no essencial, da convicção ou crença de que a instituição de uma Polícia é inevitável, sem o que não é possível manter-se um mínimo de ordem social, imprescindível à vida em comunidade.

Em segundo lugar, a legitimidade da função policial depende da sua pertinência e conformidade com as expectativas dos cidadãos que serve. A Polícia deixa de ser legítima se, ao invés de servir os interesses da coletividade para que foi criada, passar a cuidar de caprichos e conveniências particulares, jogando no espaço político ou no mercado, com regras de pura arbitrariedade e prepotência ou fórmulas de lucratividade. A sociedade não aceita uma polícia política ou de Estado, como também não anui ou desconfia de uma polícia privativa ou privada, abastecida de recursos e expedientes de autoridade que, por via de *Contrato Social*, apenas cedeu a entidades públicas representativas dos exclusivos interesses coletivos.

Em terceiro lugar, nas sociedades democráticas mais maduras, a legitimidade da ação policial carece, também, de uma proximidade entre os atores de segurança (que exercem poderes públicos de autoridade) e os cidadãos destinatários obedientes (que se submetem ao esquema de supraordenação/subordinação). O esbatimento das estruturas de poder favorece a legitimidade social da autoridade e reforça o seu exercício. Não adianta procurar o entrincheiramento da Polícia como forma de preservação da “força da autoridade” ou garantia

²²¹ THOMAS HOBBS — *Leviatã*..., cit., p. 185.

²²² LASSALLE coloca em confronto o poder organizado do Estado político e o poder inorgânico da população, retratando a superioridade deste último: “A população, um dia, cansada de ver os assuntos nacionais tão mal administrados e pior regidos e que tudo é feito contra sua vontade e os interesses gerais da nação, pode se levantar contra o poder organizado, opondo-lhe sua formidável supremacia, embora desorganizada”. FERDINAND LASSALLE — *A Essência*..., cit., p. 23.

²²³ JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades*..., cit., pp. 276-277.

da *coercitio*. A manutenção do sistema de coercibilidade que assiste a organização policial nem ganha com o distanciamento social, nem perde com a proximidade da Polícia com o cidadão.

NELSON LOURENÇO parte de três pressupostos teóricos que, na essência, são reconduzíveis à análise de MONET. O primeiro pressuposto assenta na ideia de que a manutenção da ordem e a segurança públicas não pode ser garantida pela Polícia sem o apoio e a cooperação voluntária dos cidadãos. O segundo pressuposto parte do princípio de que o reconhecimento da legitimidade da ação policial é condição essencial para a existência desse apoio voluntário da comunidade social. O terceiro e último pressuposto baseia-se na “convicção de que a legitimidade que os cidadãos reconhecem às polícias assenta na percepção que têm sobre o modo como as polícias exercem a autoridade e na confiança que nelas depositam”. A Polícia precisa da aceitação da sua autoridade para que o cumprimento da lei assente, pelo menos parcialmente, numa decisão individual e voluntária²²⁴.

Enfim, por tudo o que se disse, resumimos com um segmento de GERMANO MARQUES DA SILVA, que retrata bem a conexão existente entre *Nação e Polícia*: “a atividade policial, que é atividade cultural, tem de identificar-se com a comunidade em que se desenvolve, sob pena de rejeição, e a Polícia integra-se de pleno na comunidade que serve, aceitando os cânones dessa integração, e porque instituição da comunidade e ao seu serviço, participar na defesa dos valores essenciais que a caracterizam no momento histórico e na sua transformação para melhor”²²⁵.

²²⁴ NELSON LOURENÇO — *Legitimidade...*, cit., p. 182.

²²⁵ GERMANO MARQUES DA SILVA — *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais...*, cit., pp. 2-4 (4).

CAPÍTULO II

A SEGURANÇA (PÚBLICA) EM PORTUGAL

- Sumário:**
1. A instituição de *Polícia*: referências à sua origem e evolução em Portugal
 - a) Primeiras medidas tendentes ao estabelecimento e manutenção da ordem pública
 - b) O meirinho, o alcaide-pequeno e as milícias concelhias
 - c) O quadrilheiro
 - d) A Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino
 - e) As Guardas Militares: Guarda Real de Polícia, Guarda Nacional e Guardas Municipais
 - f) O Corpo de Polícia Civil
 2. Marcos históricos quanto à demarcação dos papéis dos entes públicos e dos atores privados na prossecução de funções de segurança
 - a) A Polícia Académica
 - b) Agentes das companhias ou direções dos caminhos de ferro (polícia geral das vias férreas)
 - c) Agentes especiais de fiscalização da Companhia Geral dos Tabacos de Portugal e da Companhia Portuguesa de Fósforos
 - d) Polícias privativas de empresas mineiras e industriais
 3. A constitucionalização da *segurança* e do instituto *Polícia*
 4. A Segurança Pública no Sistema de Segurança Interna

Fontes: ALBUQUERQUE, MARTIM DE, e NUNES, EDUARDO BORGES (ed.) — *Ordenações Del-Rei Dom Duarte*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988. ALMEIDA, CÂNDIDO MENDES DE (ed. e anot.) — *Codigo Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I*. Livros I a V, 14.^a edição, Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1870. ALMEIDA, EDUARDO FORTUNATO DE — *História das Instituições em Portugal*. 2.^a Edição, Porto: Livraria Magalhães & Moniz Editora, 1903. ALMEIDA, EDUARDO FORTUNATO DE — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos a 1580*. Lisboa: Bertrand Editora,

2003. **ALMEIDA**, EDUARDO FORTUNATO DE — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais de 1385-1580, 1580-1816*. Lisboa: Bertrand Editora, 2004. **ALVES**, HELENA M. — *Minas de S. Domingos: Entre o Património Construído e os Projetos de Musealização*. Atas do Seminário Museologia e Arqueologia Mineiras, Lisboa: Pub. do Museu do Instituto Geológico e Mineiro, 1998, pp. 49-56. **ALVES**, ROGÉRIO — *Direito à Liberdade e à Segurança*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 141-145. **ARAÚJO**, ALEXANDRE HERCULANO DE CARVALHO E — *História de Portugal*. Tomo IV, Lisboa: Na Imprensa Nacional, 1853. **AZEVEDO**, LUIZ CARLOS DE — *Aspetos da Legislação Penal Editada pelos Primeiros Monarcas Portugueses*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, n.º 78, 1983, pp. 98-109. **AZEVEDO**, LUÍS INOCÊNCIO DE PONTES ATAÍDE E (trad.) — *Administração de Sebastião Jozé de Carvalho e Mello, Conde de Oeiras, Marquez de Pombal, Secretário d'Estado e Primeiro Ministro de S.M.F. O Senhor D. Jozé I, Rei de Portugal*. Tomo III, Lisboa: Typ. De Luiz Correa da Cunha, 1843. **BENEVIDES**, FRANCISCO DA FONSECA — *Rainhas de Portugal. Estudos Históricos com Muitos Documentos*. Vol. 2, Typografia Castro Irmão, 1879. **BORGES**, ANTÓNIO JOSÉ G. — *História da Polícia do Porto*. Porto: Edição do Autor, 1980. **BOVA**, SERGIO — s.v. «Polícia». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.ª edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 944-949. Título original: *Dizionario di política*, 1983. **CAETANO**, MARCELLO — *Administração Municipal de Lisboa Durante a 1.ª Dinastia (1179-1383)*. Academia Portuguesa da História, Lisboa, 1981. **CAETANO**, MARCELLO — *História do Direito Português, Séc. XII-XVI*. Lisboa: Verbo, 2000. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES E **MOREIRA**, VITAL — *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES E **MOREIRA**, VITAL — *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1993. **CARVALHO**, JORGE SILVA — *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*. Intervenções proferidas em 28 de maio de 2009, na Faculdade de Letras de Lisboa. **CASTRO**, CATARINA SARMENTO E — *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. **CLEMENTE**, PEDRO JOSÉ LOPES — *O Paradigma da Polícia Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva**, Coimbra: Livraria Almedina, 2004, pp. 341-367. *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino)*. Segunda e Terceira Séries, Lisboa: Imprensa Nacional, 1835/1836. *Collecção de Leis e Outros Documentos Officiaes Publicados desde 15 de Agosto de 1834 até 31 de Dezembro de 1835*. Quarta Série, Edição Oficial, Lisboa: Imprensa Nacional, 1837. **COSME**, JOÃO — *História da Polícia de Segurança Pública. Das Origens à Atualidade*. Lisboa: Edições Sílabo, 2006. **CORREIA**, J. M. SÉRVULO — s.v. «Polícia». DJAP, Vol. VI, Lisboa: s.e., 1994, pp. 393-434. **COSTA**, JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA — *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge, (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 2.º vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003. **DIAS**, HÉLDER VALENTE — *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012. **FERNANDES**, LUÍS FIÃES — *As «Novas» Ameaças como Instrumento de Mutação do*

Conceito «Segurança». In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **I Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 123-152. **FERNANDES**, LUÍS FIÃES — *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI, 2014. **FERNANDES**, LUÍS FIÃES e **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Segurança Interna — Reflexões e Legislação*. Lisboa: Edições Almedina, 2005. **FERRÃO**, JOÃO, *et al.* — *Poder Central, Poder Regional, Poder Local — Uma Perspectiva Histórica*. Luís Nuno Espinha da Silveira (coord. e pref.), Lisboa: Edições Cosmos, 1997. **FERREIRA**, SILVESTRE PINHEIRO — *Observações Sobre a Carta Constitucional do Reino de Portugal e a Constituição do Império do Brasil*. Paris: Na Officina Typographica de Casimir, 1831. **FREIRE**, PASCOAL JOSÉ DE MELO — *Instituições de Direito Civil Português, Livro I a IV*. Boletim do Ministério da Justiça n.º 161 a 170, 1966 e 1967. **GIDDENS**, ANTHONY — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.ª edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006. Título original: *Runaway World*, 1999. **GOMES**, PAULO VALENTE — *Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 595-610. **GOUVEIA**, JORGE BACELAR — *Estudos de Direito Público*. Vol. I, 1.ª edição, S. João do Estoril: Principia, 2000. **GOUVEIA**, JORGE BACELAR — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. I, 4.ª edição revista e atualizada, Coimbra: Almedina, 2011. **HASSEMER**, WINFRIED — *A Segurança Pública no Estado de Direito*. Trad. Carlos Eduardo Vasconcelos. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1995. Título original: *Innere Sicherheit im Rechtsstaat*, 1993. **HESPANHA**, ANTÓNIO MANUEL — *Portugal e a Cultura Política Europeia no Século XVIII*. Janus 1999/2000. **LIÃO**, DUARTE NUNES DO (compil. e anot.) — *Leis Extravagantes e Repertório das Ordenações*. Lisboa: Ed. e Impr. de António Gonçalves, 1569. **LOPES**, J. A. AZEREDO — *A Segurança Interna no Contexto Internacional*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **I Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 11-20. **LOPES**, FERNÃO — *Crónica de El-Rei D. Fernando*. Vol. I, Lisboa: Escriptorio, Bibliotheca de Clássicos Portuguezes, 1895. **LOURENÇO**, NELSON (coord.) — *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Final — Modelos e Cenários*. Lisboa: IPRI-UNL, dezembro de 2006. **LOURENÇO**, NELSON — *Legitimidade e Confiança nas Polícias*. In **Revista do Ministério Público**, Lisboa, Minerva, n.º 129, Jan-Mar 2012, pp. 181-198. **LOURENÇO**, NELSON, **LOPES**, ANTÓNIO FIGUEIREDO, **RODRIGUES**, JOSÉ CONDE, **COSTA**, AGOSTINHO, **SILVÉRIO**, PAULO — *Segurança: Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. GRESI, Lisboa: Edições Colibri, 2015. **MARQUES**, A. H. DE OLIVEIRA — *Nova História de Portugal*. Vol. IV. *Portugal na Crise dos Séculos XIV e XV*. Lisboa: Editorial Presença, 1987. **MARQUES**, A. H. DE OLIVEIRA, **COELHO**, ANAÍZA PERES e **MARQUES**, MARIA ADELAIDE SALVADOR — *História*. 1.º Vol, Coleção Textos Pré-Universitários, Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 1979. **MARQUES**, FERNANDA MARIA MARCHÃO — *As Polícias Administrativas*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 1.º Vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003. **MATTOSO**, JOSÉ (dir.) — *História de Portugal: O Antigo Regime*. Vol. VII, Rio de Mouro: Lexicultural, 2002. **MIRANDA**, JORGE — *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1997. **MONET**, JEAN-CLAUDE — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.ª edição, 1.ª reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Título original: *Polices et Sociétés en*

Europe, 1986. **MORAIS**, CARLOS BLANCO DE — *A Insegurança Pública em Tempos de Crise*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 25-33. **OLIVEIRA**, EDUARDO FREIRE DE — *Elementos para a História do Município de Lisboa — Parte I*. 17 vols., Lisboa: Typographia Universal (Imprensa da Casa Real), 1882-1911. **OTERO**, PAULO — *Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**, Coimbra: Coimbra Editora, 2001. **OTERO**, PAULO — *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático-Constitucional*. Lisboa: Vol. I e II, Lex, 1995. *Ordenações do Senhor Rei D. Afonso V. Colecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal. Parte I. Da Legislação Antiga*. Livros I a V, Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade, 1792. *Ordenações do Senhor Rei D. Manuel, Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal. Parte I. Da Legislação Antiga*. Livros I a V, Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade, 1797. **PEREIRA**, RUI — *A Segurança na Constituição*. In GOUVEIA, Jorge Bacelar (coord.) — **Estudos de Direito e Segurança**, Vol. II, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 409-422. **PEREIRA**, RUI — *Lei e Segurança*. In **Correio da Manhã**, de 24 de maio de 2012. **SILVA**, NUNO ESPINOSA GOMES DA (pref.) — *Livro das Leis e Posturas*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 1971. **RAPOSO**, JOÃO — *Direito Policial: Lições aos Alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Policopiado, Lisboa, 2003/04. **SAMPAIO**, JORGE SILVA — *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra Editora, 2012. **SARAIVA**, JOSÉ HERMANO — *O que é o Direito? A Crise do Direito e Outros Estudos Jurídicos*. 1.ª edição, Lisboa: Gradiva, 2009. **SECCHI**, LEONARDO — *Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública*. Revista de Administração Pública, n.º 43, Rio de Janeiro, Março/Abril de 2009, pp. 347-369. **SILVA**, ANTÓNIO DELGADO DA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1750 a 1762, Lisboa: Typografia Maigrense, 1830. *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1763 a 1774. Lisboa: Typografia Maigrense, 1829. *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1791 a 1801. Lisboa: Typografia Maigrense, 1828. *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1823 a 1828. Lisboa: Typografia Maigrense, 1830. *Supplemento à Collecção de Legislação Portuguesa. Ano de 1763 a 1790*. Lisboa: Typografia de Luiz Correa da Cunha, 1844. *Collecção Official de Legislação Portuguesa. Ano de 1877*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1878. **SILVA**, JOSÉ JUSTINO DE ANDRADE E (compil. e anot.) — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1603-1612)*, Lisboa: Imprensa de J. J. A. Silva, 1854. *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1648-1656)*, 2.ª Série, Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1858. *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1683-1700)*, Lisboa: Imprensa Nacional, 1859. *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1627-1633)*, 2.ª Série, Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1855. *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1675-1683) — Supplemento à 2.ª série 1641-1683*, 2.ª Série, Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1857. **SILVA**, LUIZ AUGUSTO REBELLO — *História de Portugal nos Séculos XVII e XVIII*. Tomo I. Lisboa: Imprensa Nacional, 1860. **SIMÕES**, MARTA — *O Estado Novo e o Volfrâmio: 1933-1947*. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010. **SOARES**, ROGÉRIO — *Interesse Público, Legalidade e Mérito*. Coimbra:

Atlântida, 1955. SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO DE — *Polícia Administrativa: Autoridades, Órgãos e Competências*. **Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos**, n.ºs 9/12, Porto, 2013. SOUSA, CONSTANÇA URBANO DE — *A Segurança Interna no Espaço Europeu*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **I Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 101-122. SOUSA, JOSÉ ROBERTO MONTEIRO DE CAMPOS COELHO E (compil.) — *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Tomo IV, Lisboa: Officina de Simão Thaddeo Ferreira, 1785. *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Tomo V. Lisboa: Officina Patriarcal de Francisco Luiz Ameno, 1789. SOUSA, MARCELO REBELO DE, E MATOS, ANDRÉ SALGADO DE — *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004. TEIXEIRA, SEVERIANO — *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa, MAI, 2002. TOCQUEVILLE, ALEXIS DE — *A Democracia na América. Livro I — Leis e Costumes*. Trad. Eduardo Brandão. 2.ª edição, São Paulo: Martins Fontes, 2005. Título original: *De la Démocratie en Amérique*, 1981. TOCQUEVILLE, ALEXIS DE — *A Democracia na América. Livro II — Sentimentos e Opiniões*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Título original: *De la Démocratie en Amérique — Vol. II*, 1981. TORRES, JOSÉ EMANUEL MATOS — *A Investigação Criminal na PSP*. In **Estratégia e Gestão Policial em Portugal**. Oeiras: INA, 2005. VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *A Segurança (Interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976*. REAJ, Ano I, N.º 1, Porto Alegre/RS: OAB/ESA, Out/Nov/Dez 2013. VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2, Jul/Dez 2011, pp. 47-63. VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Ciências Policiais: Ensaio*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014. VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia*. In GOUVEIA, Jorge Bacelar e PEREIRA, Rui (coord.) — **Estudos de Direito e Segurança**, Coimbra: Almedina, 2007, pp. 283-312. VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013. VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Natureza Jurídica do Corpo da Guarda Prisional*. Lisboa: EDIUAL, 2008. VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Os Desafios Emergentes de uma Polícia de um Estado de direito e democrático*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Politeia: Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Ano IX — 2012**, Lisboa: ISCPSP, 2014, pp. 255-272. VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013. VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2014. VELOSO, MARIA TERESA NOBRE — *D. Afonso II — Um Tempo de Afirmação Política*. Separata da História de Portugal, Vol. III (Dir. de A. M. Oliveira Marques e J. Serrão), Lisboa, 1996. VIEIRA, ALICE — *Esta Lisboa*. Editorial Caminho, S.A., 1993. WEBER, MAX — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972. ZEDNER, LUCIA — *Liquid security: Managing the market for crime control*. **Criminology and Criminal Justice**, 2006, n.º 6, London: SAGE Publications, pp. 267-288.

1. A instituição de *Polícia*: referências à sua origem e evolução em Portugal

Uma ampla visão da *invenção* e construção da instituição policial em Portugal é fundamental para que, além do mais, se tenha uma percepção da apropriação da tarefa de segurança pública por parte do Estado. Com efeito, se bem que a publicização da função policial seja hoje acolhida como uma realidade indiscutível, a História demonstra que a açambarcagem da segurança pública interna por parte do Estado surgiu de forma paulatina, de acordo com as forças da consciência coletiva da nação e da engenharia político-governativa.

Do ponto de vista etimológico, o termo *polícia* tem origem no latim “*politia*”, um conceito que deriva da latinização do vocábulo grego “*politeia*” que, por sua vez, resulta da palavra “*polis*”, que significa *cidade*. Estes conceitos (*politeia* e *politia*) encerram a ideia de guarda e governo da cidade. Os seus significados baloiçam entre a noção de administração geral da Cidade ou organização da comunidade política civil (ordem pública, moralidade, salubridade) e a noção de guarda ou vigilância cidadina, da cidade-estado²²⁶.

Ao longo da Antiguidade Clássica, o conceito de *polícia* absorveu diversos significados, associando-se à ideia de boa (con)vivência em comunidade, à regulação e à lei da cidade, à alma da *polis*, à boa ordem e governo da metrópole e da *res publica*. Não admira, pois, que viesse também a assumir o sentido de “ciência do Estado”²²⁷.

O conceito, que se edificou e se envolveu num vasto leque de significados, sofreu, ao longo dos tempos, uma evolução que o despejou de vários sentidos, tornando-se cada vez mais circunscrito²²⁸. É com sucessivas restrições de significados que chegamos à noção de

²²⁶ Para mais desenvolvimento, veja-se JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.^a edição, 1.^a reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, pp. 19-21. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986.

²²⁷ Cfr. ROGÉRIO SOARES — *Interesse Público, Legalidade e Mérito*. Coimbra: Atlântida, 1955, p. 54.

²²⁸ Por exemplo, SMITH toma a palavra *polícia* para se referir à administração do governo. O conceito foi apropriado do francês, abrangendo três tipos de matérias: a *netteté* — relativa à limpeza das ruas e à salubridade pública; a *sûreté* — tratando-se da segurança pública (prevenção de delitos), e da ordem e tranquilidade públicas; e o *bom marché* — que tem por objeto a abundância e o baixo preço dos produtos ou bens para consumo, evitando-se a especulação. Estas são as condições essenciais que um bom governante deve observar para o saudável destino e riqueza da nação. Embora não tenha atribuído grande ênfase às duas primeiras matérias (limpeza e salubridade públicas e segurança), por achar estes assuntos demasiado simples para um “curso de jurisprudência” (isto é, as normas pelas quais os Estados devem ser governados), SMITH expõe, nas suas lições, algumas considerações sobre a questão da segurança nas grandes cidades. Para este Autor, a influência do mercado sobre as “boas maneiras” das pessoas era evidente. Uma economia saudável seria capaz de introduzir valores na sociedade civil, desenvolvendo um povo pacífico, honesto e com bons modos. Segundo crê, a maior parte da criminalidade seria o produto da excessiva dependência entre os serviços e os seus senhores. Pelo contrário, nas grandes cidades, a industrialização cria oportunidades de trabalho; aqui, as pessoas não arriscam

polícia que hoje conhecemos. É, também, à medida que reduz o seu sentido que o conceito passou de *polícia de cidade* a *instrumento basilar para a consolidação do Estado*²²⁹.

Podíamos recuar ao período da Lusitânia proto-histórica para, sem grande engenho, demonstrar que até os seus povos ou grupos étnicos eram moldados no seu caráter e nos seus usos e costumes de acordo com o grau de pacificidade e tranquilidade pública das suas cidades ou lugares: “mais suaves e policiados nos centros mais populosos e ricos; (...) naturalmente mais rudes e bravios no interior e nas montanhas”²³⁰. Ou podíamos percorrer vários caminhos para, de forma mais ou menos consistente, definirmos os modelos grego e romano de policiamento, ou desenharmos a precária segurança pública existente na civilização visigótica, apesar da existência de medidas ou providências adotadas pelos monarcas, tendentes a proteger a vida das pessoas e a garantir a tranquilidade social²³¹. Não vemos, porém, utilidade nisso. Basta-nos recuar aos alvares da nacionalidade, partindo do século em que se deu a fundação do nosso país²³².

a) Primeiras medidas tendentes ao estabelecimento e manutenção da ordem pública

As primeiras medidas tendentes ao estabelecimento e manutenção da ordem pública surgem em forais outorgados, pelos monarcas, a diversas localidades do território nacional. Exemplo disso é o primeiro foral de Lisboa, concedido em 1179 por D. Afonso Henriques, que estabelecia as normas por que se regia a administração daquele lugar e consignava, além

cometer um delito, furtando ou roubando, por receio de perder a sua ocupação. Da mesma forma, um negociador honesto tem receio de perder o seu bom caráter e reputação, pelo que é escrupuloso no cumprimento dos seus contratos. O tratamento destas matérias sob o capítulo “*Polícia*” seria, assim, determinante para se aferir a opulência do Estado. ADAM SMITH — *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms. Delivered in the University of Glasgow by Adam Smith, reported by a student in 1763*. Ed. Edwin Cannan, Oxford: At The Clarendon Press, 1896, pp. 3 e 253 e ss.

²²⁹ Cfr. CATARINA SARMENTO E CASTRO — *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 23.

²³⁰ EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., p. 38.

²³¹ Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., pp. 63-64. Para um desenvolvimento dos modelos policiais da Antiguidade Clássica e da Europa ocidental da Baixa Idade Média, veja-se JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., pp. 31-71.

²³² Segundo SMITH, nas primeiras formas de sociedade, a segurança e a defesa do Estado não requeria qualquer polícia. Perante qualquer atentado contra a soberania ou os valores sociais, seria a própria comunidade (milícias) a impor-se contra os invasores ou malfazejos. A necessidade de uma polícia terá surgido com a evolução da sociedade, das grandes cidades, quando a arte da manufatura e as primeiras formas de divisão do trabalho tomaram o seu lugar. Cfr. ADAM SMITH — *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms...*, cit., pp. 260 e ss. No mesmo sentido, ver JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., pp. 32 e 42-44.

do mais, os direitos, os deveres, as liberdades e os privilégios concedidos aos homens livres. Criaram-se, assim, condições para a fixação e a prosperidade da comunidade local²³³.

Para a boa administração do município, era essencial que, dentro da cidade (a zona privilegiada, o *cautum*), se implementassem regras severas de respeito mútuo, para que houvesse urbanidade nos costumes. MARCELLO CAETANO escreve que “a *paz urbana* era um princípio comum a todas as povoações europeias”²³⁴.

D. Sancho I, aproveitando uma fase precária de calmaria e o remanso da paz, procurou estabelecer normas para a administração interna. No final do século XII, criou vários concelhos por cartas de foral, com vista a fixar núcleos de populações. Gouveia, Covilhã, Viseu, Bragança, Folgoso, Valhelhas, Penacova, S. Vicente da Beira, são alguns exemplos destes concelhos²³⁵, cuja criação e desenvolvimento passou a exigir a implementação de medidas tendentes à manutenção da paz pública.

No início do século XIII, com o alargamento dos limites geográficos do território português, foi-se consolidando a noção de soberania nacional e, com isso, sedimentou-se a apropriação do poder por parte da Coroa. Contudo, para garantir o poder soberano e a integridade do território, impunha-se manter as fronteiras e a paz interna. O poder do soberano e a identidade do povo passava, necessariamente, por uma boa administração do território. A organização administrativa, a ordem pública e a aplicação da justiça surgem como finalidades essenciais da atividade governativa.

Um desmedido zelo de autoridade e de centralização do poder real levou D. Afonso II a promulgar uma série de leis gerais, celebradas nas cortes de Coimbra, procurando limitar as imunidades do clero e da nobreza. A sua *lex scripta* relegava as instituições políticas baseadas no direito consuetudinário, derribando interesses políticos locais ao mesmo tempo que expendia a centralização a todo o território nacional. As suas fórmulas jurídicas de inspiração romano-canónica regulavam várias áreas (como a alçada de competências dos funcionários, a

²³³ Até ao estabelecimento das primeiras leis com as cortes de Coimbra de 1211, celebradas por D. Afonso II, o país governava-se por forais. O foral era uma lei municipal que o rei concedia a uma povoação, preconizando o modo de administração da justiça, e prescrevendo os foros, tributos e censos que cada povo devia pagar ao senhorio da terra, chamado de rico-homem, um fidalgo da alta nobreza. Cfr. ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto*. Porto: Edição do Autor, 1980, p. 25, nota 29.

²³⁴ MARCELLO CAETANO — *Administração Municipal de Lisboa Durante a 1.ª Dinastia (1179-1383)*. Academia Portuguesa da História, Lisboa, 1981, p. 13.

²³⁵ Para mais desenvolvimento deste assunto, cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., pp. 98-101.

economia, os delitos), regimentavam os privilégios de certos grupos sociais, defendiam a propriedade, condenavam a usura, e zelavam pelos bons costumes e moral²³⁶.

Reduzia-se o poder da autotutela e, com isso, evitava-se a aplicação da *vindicta privata*, um antigo costume de origem germânica²³⁷. A proteção do poder central ajudava, assim, a delir qualquer ideia de lei de Talião, ao mesmo tempo que a Coroa procurava desdobrar o poder real, acolhendo mecanismos que permitissem impor ordem, respeito e coarctar a relutância dos fidalgos em ver diminuída a autoridade que, até então, dispunham com abundância. Mas nem por isso deixou de se descerrar o caráter violento e impulsivo da época bárbara em que se vivia. Além do mais, as severas dissensões com o Clero que D. Afonso II manteve ao longo do seu reinado não permitiam o estabelecimento de uma ordem interna duradoura²³⁸.

Apesar dos esforços de pacificação política, o reinado de Sancho II também não oferecia garantias de estabilidade. O governo inexperiente do príncipe, ainda moço, dava azo a abusos dos senhores feudais e prelados irrequietos. A imodéstia e a indisciplina conduziam a transgressões e desobediências das normas sociais, ao desregramento das condutas. Da languidez da autoridade e do desfalecimento da organização resultara, inevitavelmente, o abuso e desvio do poder. O monarca via-se, assim, incapaz de assegurar a ordem interna e de reprimir todo o tipo de selvajaria e barbaridade. Apenas as cidades ou vilas acasteladas ou fortificadas iam escapando ao vandalismo e à brutalidade, beneficiando da proteção governada por magistrados nomeados pelo Rei, com funções maioritariamente militares (mas também judiciais e administrativas), conhecidos por *alcaides*.

A incapacidade política do Rei e a desordem que lavrava o território chegara mesmo ao conhecimento da Santa Sé, através de alguns prelados portugueses insatisfeitos com o governo do jovem. Além da violação de direitos e liberdades eclesiásticas, queixavam-se dos bandos de malfazejos que, de modo impune, assolavam o Reino, dos homicídios, dos raptos

²³⁶ JOÃO FERRÃO, et al. — *Poder Central, Poder Regional, Poder Local — Uma Perspectiva Histórica*. Luís Nuno Espinha da Silveira (coord. e pref.), Lisboa: Edições Cosmos, 1997, p. 31.

²³⁷ Em 1211, D. Afonso II promulgou uma lei pela qual se estabeleceram juizes em todo o Reino, com o fito de submeter a julgamento todos os prevaricadores. O texto pode ser consultado em NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA (pref.) — *Livro das Leis e Posturas*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 1971, p. 9.

²³⁸ Sobre os diferendos entre o Rei e o Clero, veja-se, entre muitos, MARIA TERESA NOBRE VELOSO — *D. Afonso II — Um Tempo de Afirmação Política*. Separata da História de Portugal, Vol. III (Dir. de A. M. Oliveira Marques e J. Serrão), Lisboa, 1996, pp. 90 e ss., e EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., pp. 111 e ss.

de freiras, das extorsões aos lavradores e mercadores, dos incêndios, da profanação de templos e cemitérios, enfim, do estado anárquico em que o país se encontrava²³⁹.

Em época de tais costumes, a manutenção da paz pública apresentava-se, mais do que nunca, como fundamental para a vivência em comunidade. Desde logo, impunha-se combater os abusos e as violências das classes privilegiadas contra os povos indefesos, alguns praticados sob a capa da autoridade²⁴⁰. É com o propósito de pelejar estes excessos que D. Afonso III, que sucedeu ao irmão deposto, promulgou várias leis e mandou proceder a inquirições a partir de 1258, permitindo a instalação de uma paz relativa e sustentada. É desta forma que, paulatinamente, a vida em comunidade passou a reger-se por normas gerais de direito e a submeter-se ao controlo do Reino, cujo exercício se pretendia a cargo de instituições públicas²⁴¹.

O mérito das intenções não abona, porém, o estado das coisas. Os esforços de organização civil e judicial não brotavam os resultados ambicionados. Vivia-se um cenário de grande desordem. A paz das ruas era comprometida por toda a espécie de atentados contra a segurança das pessoas. Vinganças, reptos, desafios, roubos, esbulhos e todo o tipo de crime provocavam o desassossego das populações. Era patente a falta e necessidade de instituições policiais para a manutenção da ordem e tranquilidade públicas.

Em 27 de janeiro de 1264, foi promulgada a primeira lei contra as assuadas. Esta lei procurava “reprimir os atos de quem se reunisse com o propósito de vexar alguém”. Naqueles tempos, como se sabe, era comum certo grupo de pessoas (a fidalguia) resolver, através de desforra pessoal, ofensas ou gravames de que tivessem sido vítimas. Permitia-se a justiça privada — mas não a vingança — desde que o ofendido solicitasse o aval da autoridade e comprovasse o mal causado pelo agressor²⁴².

²³⁹ Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., p. 118.

²⁴⁰ Na área setentrional do território, onde a população era mais densa, era frequente que nobres e clérigos usassem abusivamente do poder para violentar as populações mais desprotegidas e esbulhar o património real, deixando assim de render para a Coroa as terras usurpadas. Para um maior desenvolvimento, cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., pp. 125-127.

²⁴¹ Cfr. JOÃO COSME — *História da Polícia de Segurança Pública. Das Origens à Atualidade*. Lisboa: Edições Sílabo, 2006, p. 23, e EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., pp. 107 e ss. É interessante observar que alguns crimes, pelas suas características e carga axiológica negativa, conduziram sempre a uma especial reprovação por parte do poder. A traição à pátria ou à autoridade, o homicídio, dar guarida a quem anda fugido à justiça, o esbulho ou a extorsão podem ser apontados como alguns exemplos. Vejam-se, entre muitas outras, a Lei relativa ao crime de traição, a Lei sobre os homizios por morte ou desonra, datadas de 1211, ou a Lei de D. Afonso III, de 14 de janeiro de 1251, pela qual se estabelecem as penas impostas a quem ofender os fidalgos em suas casas, àqueles que cortem vinhas, derrubem casas, ou roubem certos animais. Documentos disponíveis em NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA (pref.) — *Livro das Leis e Posturas*, pp. 10, 14 e 20, respetivamente.

²⁴² Cfr. MARCELLO CAETANO — *História do Direito Português, Séc. XII-XVI*. Lisboa: Verbo, 2000, p. 248.

A aprovação da justiça privada aportava, não raras vezes, prejuízos para o governo do Reino. Com a Lei das assuadas, D. Afonso III pretendia refrear os ímpetos dos seus vassallos, especialmente os fidalgos da alta nobreza (os ricos-homens), mais vezados aos reptos e desafios, e assim corrigir esses hábitos reputados como ruins²⁴³. Nessa lei, depois de ouvido o conselho do seu mordomo-maior²⁴⁴, do seu chanceler e do seu meirinho-mor²⁴⁵, o monarca considerou que “*essas assuadas era muyto a meu dano e dos meus filhos dalgo e dos meestres e das Eigreias e das ordees e de todo o poboo dos meus Reynos (...)*”, vindo a punir com degredo e multa quem assuasasse²⁴⁶.

No reinado de D. Dinis, o clima de paz que se foi instalando permitiu adotar algumas medidas de organização administrativa e desenvolver outras tantas tendentes à aplicação da justiça, procurando em simultâneo erradicar os “exércitos privados” dos senhores feudais e, com isso, centralizar o monopólio da força e reforçar o poder real. Mas nem por isso se deixou de viver numa sociedade impregnada de malfeitores, sombreada pela insegurança constante, e derribada de abusos dos grandes senhores. Enfim, é elucidativo o quadro que,

²⁴³ Os ricos-homens eram nobres de linhagem fidalga (alta nobreza), senhores de *terras*, cuja honra e imodéstia os acostumou a vezes, como os desafios ou o chamado *lance d'armas*. Na estratificação da nobreza (ricos-homens, infanções, cavaleiros e escudeiros), eram os mais importantes e menos numerosos, detendo amplos poderes e as rédeas da governação. A Lei das assuadas evidencia bem aqueles maus hábitos dos ricos-homens. Ao estabelecer as penas, El-Rei começa, desde logo, por condená-los: “*Primeiramente, mando e defendo que Ricomem nom assue nem vaa en assuada doutrem. E o Ricomem que estas duas cousas passar, peite a mim mil libras e perca a terra que de mim tiver e saia sse do meu Reino*”. Cfr. NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA (pref.) — *Livro das Leis e Posturas*, pp. 138-139. Era também usual que, para corrigir um mal sofrido, os homens derrubassem a casa de seus inimigos, queimassem as vinhas e cortassem as árvores. Esta prática fora proibida por lei de D. Afonso II, cujo teor pode ser consultado no *Livro das Leis e Posturas*, p. 11. Sobre os ricos-homens, veja-se, entre outros, JOSÉ MATTOSO (dir.) — *História de Portugal: A Monarquia Feudal (1096-1480)*. Vol IV, Rio de Mouro: Lexicultural, 2002, pp. 147 e ss., PASCOAL JOSÉ DE MELO FREIRE — *Instituições de Direito Civil Português. Livro II*. Boletim do Ministério da Justiça n.ºs 163-164, 1966, pp. 38 e ss., EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., pp. 217 e ss., e A. H. DE OLIVEIRA MARQUES, ANAÍZA PERES COELHO e MARIA ADELAIDE S. MARQUES — *História*. 1.º Vol, Coleção Textos Pré-Universitários, Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 1979, pp. 58 e 63. Sobre os costumes violentos e desafios, cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais de 1385-1580, 1580-1816*. Lisboa: Bertrand Editora, 2004, p. 120 e ss., e, ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., p. 72.

²⁴⁴ O mordomo era um oficial de justiça encarregado das citações e execuções de cobrança de impostos. O mordomo-mor (ou mordomo-maior) superintendia nestes assuntos. Cfr. ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., p. 22.

²⁴⁵ Em Portugal, havia tantos meirinhos-mores quantas divisões administrativas em que o país se dividia. Além dos meirinhos-mores das províncias ou das comarcas, havia um meirinho-mor para todo o Reino. Data do reinado de D. Afonso II a nomeação do primeiro meirinho-mor do Reino. Os meirinhos-mores foram abolidos por D. Afonso V e substituídos pelos corregedores, embora estes não gozassem de tão amplos poderes. O corregedor desempenhava funções administrativas e judiciais, atuando junto das populações, com a principal missão de corrigir os erros, os abusos ou as faltas na administração da justiça, averiguando e controlando o desempenho dos juizes do concelho e dos juizes de fora. Os meirinhos *tout court* mantiveram-se. Cfr. ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., p. 17, nota 13.

²⁴⁶ Ao longo deste ponto, quando apropriado, as transcrições de passagens de toda a documentação antiga fazem-se na escrita original, por ser a única forma de preservarmos o seu genuíno conteúdo e de retratarmos, fielmente, os relatos da sociedade da época.

hoje, qualquer pessoa tem da Baixa Idade Média, uma época saída do *saeculum obscurum*, a era das trevas.

Não admira, pois, que os mais desprotegidos preferissem, muitas vezes, colocar-se sob a proteção de ricos-homens e outros nobres ou clérigos, ainda que isto lhes custasse a diminuição da sua liberdade. Era, de facto, preocupante o número de malfeitores e homicidas que vagueavam pelos caminhos inseguros e pelas vielas sombrias das povoações.

D. Dinis tinha consciência da importância do papel da segurança na sociedade. O desassossego da população jogava em desfavor da autoridade da Coroa. Nas prioridades régias, ganhava primazia a ideia de ordem e tranquilidade públicas. E, na falta de policiamento das vilas e das cidades, a repressão do crime só podia contar com o estabelecimento de duras leis e com a aplicação da justiça. É assim que, por se fazerem “muitos males e muitas perdas e muitos danos em razão de homicídios”, em prol do “sossegamento da sua terra e das suas gentes”, o monarca estabeleceu, em Lei do primeiro dia de junho de 1303, que era legítima a defesa da pessoa que reagisse contra o malfeitor que invadisse o seu lar “para matá-lo, para desonrá-lo ou para lhe fazer mal”, não devendo, por isso, ser punida²⁴⁷. E por saber-se do encobrimento de homicidas, em 9 de agosto de 1311, o Soberano instituiu a Lei que pune todos aqueles que acolhem e encobrem em suas casas alguns homens que matam outros²⁴⁸. Muitas outras leis poderiam ser apontadas para melhor desenharmos o quadro da insegurança vivida naquela época²⁴⁹.

b) O meirinho, o alcaide-pequeno e as milícias concelhias

Na área da justiça, foram criados novos ofícios, tais como os de sobrejuiz e ouvidores, com o fito de reprimir todas as ações perturbadoras da ordem e da paz social²⁵⁰.

²⁴⁷ “*Ley que nenhũu nom vaa aa herdade de nenhũu homem nem a ssa casa pera lhi fazer mal*”. Documento disponível em NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA (pref.) — *Livro das Leis e Posturas*, p. 81. Esta lei estendia-se aos “*filhos dalgo come nas outras gente*”, o que demonstra bem a preocupação do Rei em proteger o sossego do domicílio de qualquer pessoa, a paz da casa e das propriedades, contra as invasões e a violência de malfazejos.

²⁴⁸ NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA (pref.) — *Livro das Leis e Posturas*, p. 80. O título da ordenação é explícito: “*Ley que pena merecem aqueles que colhem e encobrem em sas casas algũus homeens que matam outros*”. Esta lei do encobrimento de malfeitores viria a ser retomada por outros monarcas. É disso explícito o teor das Ordenações de D. Afonso V. Cfr. *Ordenações do Senhor Rei D. Afonso V.* Livro V, Título C, p. 355.

²⁴⁹ Para melhor desenvolvimento, além da consulta do *Livro das Leis e Posturas*, veja-se LUÍZ CARLOS DE AZEVEDO — *Aspetos da Legislação Penal Editada pelos Primeiros Monarcas Portugueses*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, n.º 78, 1983, pp. 98-109.

²⁵⁰ Cfr. JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., p. 24.

A este respeito, importa recuar aos primeiros tempos da monarquia. A justiça das *terras*²⁵¹ era, desde então, administrada por juízes ordinários, também conhecidos por juízes da terra ou, simplesmente, juízes. Estes juízes eram eleitos anualmente pelos povos dos lugares ou aldeias, cabendo-lhes julgar em primeira instância as violações às leis do Reino^{252/253}. A administração da justiça estava sujeita a um controlo ou fiscalização, exercido por enviados do Rei, designados de *meirinhos*, *adiantados* e *corregedores*. Nos povoados dominados pela nobreza ou pelo clero, a administração da justiça pertencia-lhes. Nos concelhos, o exercício da magistratura judicial cabia a juízes municipais, apelidados de *alvazis*, *alcaldes* ou, simplesmente, *juízes*²⁵⁴.

No tocante à administração da segurança, tranquilidade e ordem públicas, intervinham também vários atores. A par dos juízes dos concelhos, existia um representante do poder real — o *alcaide* — um magistrado com atribuições essencialmente administrativas e militares²⁵⁵. Nos concelhos perfeitos²⁵⁶, cidades ou vilas acasteladas ou fortificadas, o alcaide (também

²⁵¹ Nos primeiros tempos, os territórios não municipais e os que não pertenciam à nobreza ou à Igreja (portanto, sujeitos à jurisdição direta da Coroa) estavam divididos em distritos ao mesmo tempo administrativos e militares, chamados *terras* ou *territórios*. O senhor da *terra* era um nobre, designado *rico-homem* ou *tenente*. Em simultâneo, as *terras* formavam comarcas judiciais (julgados), cujo magistrado tinha o nome de *juiz da terra*. Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., p. 217, e ALEXANDRE HERCULANO — *História de Portugal*. Tomo III, 2.^a edição, Lisboa: Na Imprensa Nacional, 1858, p. 300.

²⁵² As decisões destes juízes de primeira instância eram recorriáveis, podendo-se apelar para El-Rei ou para os tribunais régios, ou, ainda, para os governadores ou ricos-homens. Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., p. 217.

²⁵³ Considerando que os juízes eram da *terra*, verificava-se que, não poucas vezes, por virtude de influências dos grandes senhores ou por condescendência de familiares e amigos, deixavam de ser isentos e imparciais. Foi assim que, para repor a boa justiça, D. Afonso IV instituiu os *juízes de fora parte*, mais conhecidos pelo nome de *juízes de fora*, assim chamados por serem de outras localidades. Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., p. 217.

²⁵⁴ O Rei detinha sempre a posição de chefe supremo da magistratura judicial e de chefe militar do país, independentemente do lugar. O domínio de certas propriedades por parte da nobreza e do clero — este último com pretensões tenazes de total independência — não afastavam o poder real no tocante à administração da justiça e dos assuntos militares. Foi com Afonso II que se estabeleceu a supremacia da justiça régia em relação à senhorial, tanto que, no seu reinado, recomeçaram os conflitos entre o monarca e a Santa Sé. Para mais desenvolvimento, veja-se ALEXANDRE HERCULANO — *História de Portugal...*, cit., Tomo III, pp. 297 e ss., e EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História das Instituições em Portugal*. 2.^a edição, Porto: Livraria Magalhães & Moniz Editora, 1903, p. 82.

²⁵⁵ Além da magistratura civil e do cargo militar, alguns alcaides desempenhavam também atribuições jurisdicionais. Originariamente, o alcaide — expressão de origem árabe, *al kaid* — designava o chefe ou o capitão de um corpo de tropas. Na península ibérica, a palavra passou a aplicar-se ao representante do Rei nas cidades ou vilas acasteladas ou fortificadas, um indivíduo com amplos poderes de autoridade. O alcaide era, por assim dizer, uma figura anterior à fundação do reino de Portugal. Importa notar, ainda, que o *alcaide* não se confunde com o *alcalde*. Este último era um magistrado municipal que exercia funções judiciais, tratando-se, no essencial, de um juiz que julgava em primeira instância. Veja-se ALEXANDRE HERCULANO — *História de Portugal*. Tomo IV, Lisboa: Na Imprensa Nacional, 1853, pp. 43 e ss. e 60 e ss..

²⁵⁶ Na taxonomia de HERCULANO, os concelhos podem designar-se de perfeitos (ou completos), imperfeitos ou rudimentares. O concelho é perfeito quando se assemelha à organização do município clássico, isto é, conforme nele estejam representadas, total ou parcialmente, as magistraturas equivalentes às do município romano (administrativa, fiscal, judicial), sejam estabelecidas liberdades e privilégios da comunidade local, e exista vida

designado de *alcaide-mor* ou *pretor*) era um nobre (*nobilis homo*) ou um homem-bom nomeado pela Coroa²⁵⁷, o governador da fortaleza, com amplos poderes militares, incumbido de garantir o cumprimento da lei e a aplicação da justiça em nome do Rei²⁵⁸. Tratava-se, no fundo, de um magistrado supremo que representava o Soberano. Na sua ausência, era substituído por um alcaide-menor (ou alcaide-pequeno), subordinado à autoridade dos juizes.

A falta de instituições de polícia levou a que a segurança da povoação estivesse a cargo do alcaide que, por regra, delegava nos alcaides-menores as funções de vigilância das ruas e dos lugares e de repressão dos delitos urbanos. Competia-lhes policiar as ruas da cidade, de dia e de noite, com homens da terra nomeados pelos oficiais dos concelhos, designados *jurados*. “Todos os dias ao anoitecer, o alcaide e o seu escrivão indicariam aos jurados como fariam a polícia e guarda da povoação durante a noite”²⁵⁹.

Na função de prover segurança, aos alcaides-pequenos (e seus homens) juntavam-se os meirinhos (também chamados *maiorinhos*), um magistrado que desempenhava funções de carácter judicial e a quem cabia a execução de prisões, penhoras e mandados judiciais. O meirinho era normalmente um nobre escudeiro, de boa linhagem²⁶⁰.

As medidas de desenvolvimento do comércio tomadas sobretudo por D. Dinis tinham conduzido a uma dinamização da economia. Em 1348, o país foi assolado pela peste negra, tendo então perdido um terço da população. Nos centros urbanos, perdera-se muita gente. A falta de mão-de-obra conduziu a uma subida abrupta dos salários e, com isso, a uma migração espontânea e em massa das áreas rurais para as cidades, com destaque para Lisboa, Porto e

política própria. O vigor da “vida municipal” afere-se, assim, pela maior ou menor intervenção do povo, direta ou indireta, no exercício da jurisdição e da autoridade local. Para um desenvolvimento, ver ALEXANDRE HERCULANO — *História de Portugal...*, cit., Tomo IV, pp. 53 e ss..

²⁵⁷ Havia diferenças na escolha e nomeação dos alcaides. Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais...*, cit., p. 143, e *História das Instituições...*, cit., pp. 83, 84 e 128.

²⁵⁸ No Livro I das Ordenações Afonsinas, Título LXII, na parte respeitante aos “*alcaides-mores dos castelos*”, é notória a preocupação em ter em boas mãos a defesa e a segurança das fortificações. Para garantir a guarda dos castelos, D. Afonso V entendia que deviam ser observadas cinco regras: “*a primeira, que sejam os Alcaides taaes, como convem pera guardarem os Castellos; a segunda, que os Alcaides meesmos façam o que devem; a terceira, que tenham hi comprimento de homeês; a quarta, de mantimentos, e a quinta, d’armas*”. Sobre os alcaides-mores dos castelos, veja-se EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais...*, cit., pp. 191-192.

²⁵⁹ EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais...*, cit., p. 143.

²⁶⁰ Havia também o *meirinho-mor*, a quem El-Rei conferia o poder de fazer justiça em alguma terra, vila ou lugar. Pertencia também aos seus ofícios prender os “fidalgos e homens de grande estado” e mandar prender quaisquer pessoas que, aos outros meirinhos e alcaides-pequenos, cabia fazer segundo as ordenações do Reino. Como dissemos já, os meirinhos-mores foram abolidos por D. Afonso V e substituídos pelos corregedores. Cfr. *Ordenações do Senhor Rei D. Afonso V*. Livro I, Título LX, pp. 346-347. Merece, também, uma referência o *meirinho das cadeias*, a quem pertencia, entre outras coisas, encarregar os carcereiros “que pusessem boa guarda nos presos”. Cfr. *Ordenações do Senhor Rei D. Afonso V*. Livro I, Título XII, pp. 82-84. Veja-se, também, ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., pp. 16 e ss.

Évora²⁶¹. Porém, este êxodo rural depressa excedeu as carências do mercado de trabalho, originando um proletariado sem emprego, um aumento de indigentes e, por conseguinte, um surto de marginais²⁶². Eram conhecidos por *goliardos* ou *goulães* esses malfeitores que percorriam as vilas e as cidades, muitas vezes em bando, assaltando, roubando e matando ou, simplesmente, pedindo²⁶³.

Em carta régia de 28 de março de 1369, há registo da preocupação da Coroa em suster os malfeitores e manter a ordem e a segurança, perante queixas do concelho de Lisboa. Naquele tempo, o Tejo enchia-se de navios estrangeiros que ali compareciam para carregamentos de mercadorias, o que aumentava a insegurança das populações. Disso nos dá conta FERNÃO LOPES, nas crónicas do Rei D. Fernando:

“E receando os visinhos^[264] de Lisboa, que ainda então não era cercada, que gentes de desvairadas misturas e tantas podiam fazer alguns damnos e roubos na cidade, ordenaram que cada noite certos homens de pé e de cavallo guardassem as ruas quando taes navios jaziam ante ella. (...) E porque Lisboa é grande cidade, de muitas e desvairadas gentes, e ser purgada de furtos e roubos, e d’outros malefícios que n’ella faziam, os quaes presumiam que eram feitos por homens que não viviam com senhores, nem hão bens nem rendas, nem outros mesteres, e jogam e gastam em grande abundancia: porém mandava elle [El-Rei] que em cada freguezia houvesse dois homens bons que cada mez se inquirissem e soubessem que vivenda faziam os que moravam nella, e os que se com elles colhiam de que fama eram; e se achavam alguns que não uzavam como deviam faziam-n’o saber em segredo a Estêvão Vasques e a Affonso Furtado, seus escudeiros, que d’isto tinham cargo, e eles os mandavam prender por seus homens e entregavam à justiça (...)”²⁶⁵.

²⁶¹ Cfr. A. H. DE OLIVEIRA MARQUES, ANAÍZA PERES COELHO e MARIA ADELAIDE S. MARQUES — *História*. 1.º Vol, Coleção Textos Pré-Universitários, Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 1979, p. 107, e JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., p. 26.

²⁶² Este surto de indigentes e vagabundos não passava despercebido. As suas consequências nefastas foram tratadas como um problema sério para o Reino, tanto que, na Lei das Sesmarias, publicada por D. Fernando em 1375 ou 1376, visava-se, além do mais, pôr um travão à vagabundagem, obrigando todos os homens válidos que fossem apanhados a pedir, a ir trabalhar para o campo. Cfr. A. H. DE OLIVEIRA MARQUES, ANAÍZA PERES COELHO e MARIA ADELAIDE S. MARQUES — *História...*, cit., p. 108.

²⁶³ Cfr. A. H. DE OLIVEIRA MARQUES — *Nova História de Portugal*. Vol. IV. *Portugal na Crise dos Séculos XIV e XV*. Lisboa: Editorial Presença, 1987, p. 32. O êxodo rural continua a existir, embora esteja agora embaçado. O assunto da desertificação do interior do país e da massificação das cidades no literal é bem atual no século XXI e as suas causas são bem conhecidas. O homem “ativo, esclarecido, livre, bem de vida, cheio de desejos” de que nos fala TOCQUEVILLE, pobre demais para poder viver no ócio e rico o bastante para sonhar com melhor sorte e nutrir o gosto pelas fruições materiais, não desapareceu (ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América*. Livro II — *Sentimentos e Opiniões*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004, pp. 189-190. Título original: *De la Démocratie en Amérique* — Vol. II, 1981). As cidades modernas massificam-se, adensam-se, conduzindo à emergência de um novo espaço público. Sobre isto, cfr. *infra*, Parte III, Capítulo I, 3.

²⁶⁴ Chamavam-se “visinhos” aos que eram admitidos a ter bens e herdades nos arredores de algumas vilas, concelhos ou cidades, que de novo se povoavam. Na maior parte das vezes, eram fidalgos da alta nobreza, ricos-homens. Cfr. ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., p. 34.

²⁶⁵ FERNÃO LOPES — *Crónica de El-Rei D. Fernando*. Vol. I, Lisboa: Escriptorio, Bibliotheca de Clássicos Portuguezes, 1895, pp. 9-10.

Não admira, pois, que, uma vez mais, por razões de segurança, em carta régia de 12 de setembro de 1383²⁶⁶, D. Fernando ordenasse que, tanto de dia como de noite, dois meirinhos²⁶⁷ percorressem as ruas da cidade de Lisboa com seus homens, conjuntamente com o alcaide-pequeno e homens de El-Rei, para prender os malfeitores e entregá-los à Justiça. Ordenou ainda que, em cada freguesia da cidade, dois homens-bons²⁶⁸ fizessem ter candeias acesas toda a noite, de sorte que as ruas fossem alumiadas, e que, de noite, andassem cinco homens no policiamento das ruas (milícias concelhias). Mandou, também, que as portas da cidade fossem cerradas de noite, e que os homens que tivessem as chaves as não abrissem senão de dia. Por fim, ordenou que os *quadrilheiros* tivessem sempre suas armas à porta, e que se vissem desordem na vila ou ouvissem alguém bradar por justiça, que saíssem logo para se apoderarem dos malfeitores²⁶⁹. Em boa verdade, estes quadrilheiros não patrulhavam as ruas e os bairros da cidade ou do lugar. Tratava-se de uma espécie de policiamento reativo. Apenas lhes era imposto que, em caso de desordem, saíssem à rua com a sua quadrilha²⁷⁰, para prender os malfeitores. É nesta carta de D. Fernando que nos surge a mais remota referência aos quadrilheiros²⁷¹. Esta é a primeira organização que, com propriedade, podemos

²⁶⁶ Na realidade, este documento aparece datado com o ano de 1421, considerando que se usava a Era Hispânica (também conhecida por Era de César), uma variante do calendário juliano, que teve início em 1 de janeiro de 38 a.C.. Em Portugal, a Era Hispânica foi substituída pela Era de Cristo no reinado de D. João I, por Lei de 22 de agosto de 1422.

²⁶⁷ A coordenação deste policiamento na cidade de Lisboa foi entregue a dois meirinhos, os escudeiros Afonso Furtado e Estêvão Vasques Filipe, aos quais FERNÃO LOPES faz referência nas suas crónicas: FERNÃO LOPES — *Crónica de El-Rei D. Fernando...*, cit., Vol. I, p. 10.

²⁶⁸ Os *homens-bons* eram, em regra, chefes de família, casados, pequenos proprietários locais ou ricos mercadores que se distinguiam pelo seu porte, sendo indicado para o desempenho de certas funções públicas, tal como o policiamento ou a participação na administração do concelho. Cfr. ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., p. 25, e A. H. DE OLIVEIRA MARQUES, ANAÍZA PERES COELHO e MARIA ADELAIDE S. MARQUES — *História...*, cit., p. 63. O recurso aos *homens-bons* para participar na administração local permaneceu até ao século XX. Por exemplo, o artigo 3.º do Decreto n.º 28 039, de 14 de setembro de 1937, que altera o Decreto n.º 1 951, de 9 de março de 1937 (regula a plantação de eucaliptos e acácias mimosas), estabelece a constituição de um júri avindor (um presidente e dois vogais), composto por três *homens-bons* da freguesia, para promover a conciliação dos interessados sobre a forma e cumprimento da lei. Esses homens-bons prestavam juramento perante o presidente da Câmara Municipal, exercendo a função durante três anos, nos termos do artigo 3.º do Regulamento daquela lei, aprovado pelo Decreto n.º 28 040, de 14 de setembro do 1937 (Diário do Governo n.º 215, Série I, pp. 957-959). O Decreto n.º 28 040, de 14 de setembro do 1937, foi retificado no Diário do Governo n.º 220.

²⁶⁹ A carta régia pode ser lida na íntegra em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História do Município de Lisboa — Parte I*. Tomo V, Lisboa: Typographia Universal (Imprensa da Casa Real), 1891, pp. 407-409. Sobre este assunto, veja-se também EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., pp. 219-220, e JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., p. 25.

²⁷⁰ Cada quadrilheiro nomeado tinha uma quadrilha de vinte homens, seus vizinhos, os quais tinham a obrigação de, a qualquer hora, de dia ou de noite, prestar auxílio aos ditos quadrilheiros sempre que estes o requeressem, devendo acudir-lhes com suas armas e ajudar a prender os malfeitores. A quadrilha — que deu origem à palavra “quadrilheiro” — é o nome que se dava à gente armada que, em Roma, acompanhava o pretor nas suas rondas de vigilância pelas ruas da cidade.

designar de *polícia*²⁷², embora só muito devagar se tenha envolvido de algumas formalidades funcionais e organizacionais, mas sem atingir uma matriz verdadeiramente institucional.

A insegurança dos lugares e povoações era, de facto, uma realidade que integrava, sem dúvida, as preocupações do governo do Reino. Nas Ordenações Afonsinas, são vastas as disposições que aludem diretamente à segurança das pessoas e bens, à tranquilidade e ordem públicas, e à organização dos serviços que, de forma mais ou menos estruturada, se dedicavam ao policiamento das vilas e cidades. No Livro I, Título XXX, D. Afonso V dispôs sobre:

*“Do Alquaide Pequeno das Cidades, e Villas, e cousas que a seu Officio pertencem”, por achar que “nos tempos passados se fazia muito mal assy de noite, como de dia, e muitos furtos, e mortes d’ homeês per aaso de as Cidades, e Villas dos Nossos Regnos nom serem bem guardadas per o Alquaide, e seus homeês, Mandamos ao Alquaide, que faça em tal guisa, que assy de noute, como de dia guardem bem as Cidades, e Villas com os homeês jurados, que lhes ferom dados pelos Officiaes dos Concelhos naturaes, ou moradores (...)”*²⁷³.

Noutras disposições, o monarca estabeleceu que os alcaides-pequenos deviam prestar segurança quando fossem requeridos, à semelhança do que tinha sido já ordenado por D. Dinis e D. Afonso IV, no sentido de que “os meirinhos e alcaides, quando fossem chamados para meterem segurança entre alguns do povo, que eles fossem logo aí, e metessem entre eles segurança, e que não pedissem, nem levassem deles algo por esta razão em nenhuma guisa”²⁷⁴. A segurança pública passava, também, pela proibição de porte e uso de certas armas. Nas antigas leis do Reino, são vastas as interdições decretadas²⁷⁵.

²⁷¹ Alguns autores referem que os quadrilheiros terão sido criados por D. Fernando, pela carta de 12 de setembro de 1383. Contudo, em lado algum da dita carta régia se faz referência à criação deste ofício. Uma leitura atenta sugere-nos que os quadrilheiros já existiam naquela época, porquanto se refere imediatamente a eles deste modo: “Out^ossy [outrossim] que ordenarades que os quadrilheiros, que ssom postos p’ as Ruas, tevessem prestes suas armas aas portas, e que sse vissem volta p’ a villa ou braadar por jostiça que saíssem logo, p^a apoderar os que mal fezerem (...)”. Não obstamos, porém, à ideia de que possam ter sido criados por D. Fernando, em ocasião anterior à dita carta régia, talvez por influência das forças inglesas do Duque de Cambridge, que auxiliaram o nosso país nas lutas contra Castela. Cfr. ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., p. 40; EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, p. 407; e, EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais...*, cit., pp. 143-144. Contra, JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., p. 28; e, CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA (ed. e anot.) — *Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I.* 14.^a edição, Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1870, p. 166, nota n.º 2 ao Título LXXIII do Primeiro Livro das Ordenações.

²⁷² Cfr. ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., p. 40.

²⁷³ *Ordenações do Senhor Rei D. Afonso V.* Livro I, Título XXX, p. 190.

²⁷⁴ *Ordenações do Senhor Rei D. Afonso V.* Livro V, Título CII, p. 361. Sobre isto, EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História das Instituições...*, cit., p. 89, e *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos...*, cit., pp. 219-220. São vastas as referências aos alcaides e aos meirinhos nos documentos históricos que o tempo guardou e permitiu que chegassem aos nossos dias. Veja-se, a título de exemplo, DUARTE NUNES DO LIÃO — *Leis Extravagantes e Repertório das Ordenações*. Lisboa: Ed. e Impr. de António Gonçalves, 1569, I Parte,

c) O quadrilheiro

No Primeiro Livro das Ordenações Manuelinas²⁷⁶, o Título LIV é dedicado aos quadrilheiros. Aí se dispõe que, em todas as cidades, vilas e lugares, haverá quadrilheiros, para que melhor se prendam os malfeitores e se cuidem os malefícios.

Os quadrilheiros eram escolhidos de entre as pessoas mais idóneas das vilas ou lugares. Tratava-se de gente de todos os ofícios: tanoeiros, alfaiates, sapateiros, tendeiros, caldeireiros, jardineiros, espadeiros, canastreiros, ferreiros, cordoeiros, barbeiros, entre muitos outros²⁷⁷. Eram ordenados pelos juízes e vereadores do município que, reunidos em Câmara, nomeavam, ainda, de entre todos os moradores da dita cidade, vila ou lugar, vinte pessoas aptas, incumbidas de acompanhar os quadrilheiros quando fossem requeridos. Estes vizinhos, nomeados em cada freguesia, constavam de um rol que era entregue aos quadrilheiros, e tinham por dever acudir-lhes com suas armas e ajudar a prender os malfeitores.

Títulos XXVI e XXVII; JOSÉ ROBERTO MONTEIRO DE CAMPOS COELHO E SOUSA (compil.) — *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Tomo V, Lisboa: Officina Patriarcal de Francisco Luiz Ameno, 1789, pp. 161 e ss.; e *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Tomo IV, Lisboa: Officina de Simão Thaddeo Ferreira, 1785, pp. 547 e ss.

²⁷⁵ Eram proibidas as armas ofensivas e defensivas, excetuando-se a espada que não passasse de certa medida e se usasse embainhada, o punhal, a adaga. De noite, era proibido aos cidadãos todo o género de armas de fogo, especialmente o arcabuz, a espingarda, a pistola e o pistolete. Ninguém podia portar arma sem conhecimento e licença do Rei. No entanto, à época, as opiniões variavam quanto ao uso de armas. Uns entendiam que o uso e porte de arma devia ser estritamente proibido, por se lhes afigurar atentatório do bem público que alguém, sobretudo em tempo de paz, andasse armado entre cidadãos conhecidos e amigos. Outros entendiam que se devia conceder, indistintamente, a todos, o uso e porte de arma, como meio necessário de autodefesa. Em tempo de guerra com Castela, D. João I permitiu, em 1385, que os vizinhos e moradores da cidade e termo de Lisboa, que fossem Portugueses, trouxessem armas por todo o país. “Finda a luta da independência, proibiu o porte de armas a qualquer que não fosse cavaleiro de espada dourada, ou cidadão de Lisboa (...). O Infante D. Pedro, quando regente, levantou a proibição; mas D. Afonso V decretou-a novamente”. Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais...*, cit., pp. 145-146, e EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo I, p. 259. Cfr., também, PASCOAL JOSÉ DE MELO FREIRE — *Instituições de Direito Civil Português, Livro I*. Boletim do Ministério da Justiça n.º 161 e 162, 1966/67, pp. 114-116. Sobre estas leis, vejam-se, entre outros, DUARTE NUNES DO LIÃO (compil. e anot.) — *Leis Extravagantes e Repertório das Ordenações*. Lisboa: Ed. e Impr. de António Gonçalves, 1569 (p. 8 do *Repertório dos Cinco Livros das Ordenações com Adições das Leis Extravagantes, Dirigido ao muito Illustre Senhor Dom Francisco Coutinho, Conde do Redondo, Regedor da Justiça deste Reino*. Lisboa, Editor João Blavio de Colónia, 1560). *Ordenações do Senhor Rei D. Afonso V. Colecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal. Parte I. Da Legislação Antiga*. Livros I a V, Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade, 1792, Livro I, Título XXXI e Livro V, Título LXXIV. MARTIM DE ALBUQUERQUE, e EDUARDO BORGES NUNES (ed.) — *Ordenações Del-Rei Dom Duarte*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988, pp. 412, 418, 436 e 447. *Ordenações do Senhor Rei D. Manuel, Colecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal. Parte I. Da Legislação Antiga*. Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade, 1797, Livro II, Título XXXVII. CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA (ed. e anot.) — *Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I*. Livro V, 14.ª edição, Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1870, Título LXXX.

²⁷⁶ A primeira edição data de dezembro de 1512.

²⁷⁷ O registo de inúmeras nomeações consta de alguns documentos históricos que sobreviveram aos tempos. Uns tantos registos podem ser consultados em ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., pp. 62 e ss.

Os quadrilheiros, que haviam de servir por um período de três anos com a quadrilha que lhes fosse outorgada, tinham de prestar, perante a Câmara, o juramento de exercer com probidade e fidelidade o Regimento dos Quadrilheiros. Depois deste voto, estes oficiais inferiores de justiça passavam a poder citar e a sua palavra fazia fé em juízo²⁷⁸. Usavam uma larga vestimenta com aberturas laterais, a *saltimbanca*, sapatos, calções, meias e sombreiro. Como armamento usavam duas lanças, uma de dezoito palmos e outra de nove²⁷⁹. O uso da vara foi-lhes concedido mais tarde, por decreto de D. Sebastião²⁸⁰.

Desta forma, em cada freguesia, um quadrilheiro tinha vinte homens em sua quadrilha, obrigados a trazer consigo, em permanência, uma lança de dezoito palmos ou, pelo menos, meia-lança. Quem fosse achado sem as ditas armas era punido com multa de cinquenta reais, pagos ao meirinho²⁸¹.

As ordenações impunham que esses quadrilheiros e os homens de suas quadrilhas fossem “*muito deligentes em acudir em aas voltas, e arroidos com suas armas, (...) de maneira que prendam os culpados*”²⁸². Era evidente a preocupação da Coroa em estruturar um corpo de polícia — de natureza municipal mas extensível a todo o território — capaz de manter a ordem e apresentar os malfeitores à Justiça.

As medidas de segurança instituídas e levadas a cabo pelos alcaides e pelos meirinhos não pareciam satisfazer os problemas de segurança pública, sobretudo nos centros urbanos. Era preciso criar uma estrutura organizada e descentralizada do poder real, dedicada ao policiamento das vias públicas. As medidas decretadas por D. Fernando — e, depois, desenvolvidas pelos seus sucessores — seriam, para a época, uma melhor forma de ajudar a prover e manter a segurança na cidade de Lisboa, a par das ações conjuntas dos meirinhos e

²⁷⁸ Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, p. 412.

²⁷⁹ Cfr. ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., p. 46.

²⁸⁰ Carta de Lei de 17 de janeiro de 1570. Documento disponível em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, p. 411.

²⁸¹ Vejam-se as *Ordenações do Senhor Rei D. Manuel*, *Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal. Parte I. Da Legislação Antiga*. Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade, 1797, Livro I, Título LIV, pp. 364-370. A nomeação dos quadrilheiros e a constituição dos grupos de vizinhos que com eles eram obrigados a servir em cada freguesia manteve-se idêntica durante largas décadas. As Ordenações do Rei Filipe I revelam as mesmas estruturas (Título LXXIII do Primeiro Livro das Ordenações). Ver CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA (ed. e anot.) — *Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I*. Livro I, 14.^a edição, Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1870, p. 166. O Regimento dos Quadrilheiros do Rei Filipe II, datado de 1603, manteve os mesmos procedimentos. Ver JOSÉ ROBERTO MONTEIRO DE CAMPOS COELHO E SOUSA (compil.) — *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Tomo V, Lisboa: Officina Patriarcal de Francisco Luiz Ameno, 1789, pp. 443-446, e JOSÉ JUSTINO DE ANDRADE E SILVA (compil. e anot.) — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1603-1612)*, Lisboa: Imprensa de J. J. A. Silva, 1854, pp. 7-8.

²⁸² *Ordenações do Senhor Rei D. Manuel*, loc. cit., Livro I, Título LIV, pp. 367-368.

dos alcaides-pequenos e seus homens. Não se pode, porém, afirmar que existia uma orgânica estruturadora desse corpo de guardas.

O trabalho dos quadrilheiros era penoso e não remunerado. Não admira que houvesse relutância em assumir as funções, pelo que eram exercidas com pouca dedicação e diligência. Ademais, o corregedor da cidade de Lisboa tê-los-á constrangido a andar de noite, guardando a cidade com o alcaide-pequeno. Como dissemos já, originariamente, os quadrilheiros não tinham a função de patrulhar as ruas da cidade. Era-lhes exigido, tão-somente, que tivessem sempre as armas à porta, prontos a intervir em caso de desordem ou quando alguém bradasse por ajuda. Para repor o estado das coisas, e porque os alcaides abusavam dos poderes que dispunham, excedendo-se nas ordens que davam, no ano de 1418, por decreto de D. João I, os quadrilheiros foram dispensados de policiar Lisboa, durante a noite, às ordens do alcaide-pequeno²⁸³.

No ano de 1460, D. Afonso V estatuiu alguns privilégios para os quadrilheiros ordenados e inscritos no livro da Câmara da cidade de Lisboa. Enquanto desempenhassem o ofício, ficavam dispensados de contribuir com arneses e bestas (arbaletas) para a defesa do Reino²⁸⁴.

Com o decorrer dos anos, estes privilégios foram perdendo o seu valor. Em pouco mais de um século, Lisboa achava-se sem quadrilheiros e contava, apenas, com os bons ofícios dos alcaides-pequenos e os seus jurados²⁸⁵.

D. Sebastião procurou inverter a degradação e desaparecimento daquele corpo de guardas, tendo tomado várias providências. Ao saber que “(...) *n’essa cidade [Lisboa] se não fazem os quadrilheiros, como a Ordenação manda e como se fazem em todas as cidades e villas de meus reinos e senhorios, para bem do povo e para se acudir aos arruidos e se prenderem os malfeteiros (...)*”, em Carta datada de 31 de janeiro de 1569, mandou que se voltassem a eleger os quadrilheiros²⁸⁶. No ano seguinte, determinou que a escolha dos quadrilheiros fosse feita pelo governador da Casa do Cível “sem intervenção da câmara, mas em desconsideração

²⁸³ Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, p. 409, e, ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., p. 42.

²⁸⁴ A carta régia pode ser consultada em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, p. 410.

²⁸⁵ Certamente numa tentativa de colmatar a falta de policiamento nas ruas da cidade, em Assento de vereação de 22 de agosto de 1551, a Câmara de Lisboa resolveu “*escolher um homem p^a de noite correr, e andar e vigiar todas as p^{as} [pessoas] que ffazêe o que nã devê, e vã contra suas posturas da cidade*”. Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo I, p. 563.

²⁸⁶ A Carta d’El-Rei D. Sebastião pode ser consultada em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, p. 410.

para esta”²⁸⁷. Concedeu-lhes alguns privilégios²⁸⁸ e ordenou que cada um deles tivesse uma vara verde em sua casa, com as quinas reais das armas de El-Rei gravadas, para que pudessem melhor desempenhar as diligências de seu ofício e para que fossem mais conhecidos e obedecidos²⁸⁹.

A vara verde do quadrilheiro revestia-se da marca da autoridade real. Não era apenas (nem propriamente) uma arma. Tratava-se, antes de mais, de um símbolo de autoridade que conferia, ao seu detentor, legitimidade para o exercício da função de polícia. E é precisamente por ser um distintivo de autoridade que o monarca restringiu o seu uso: “*elles não poderão trazer as ditas varas senão quando actualmente forem fazer as ditas diligências e cousas de seus officios, para por ella serem conhecidos e obedecidos como dito é*”²⁹⁰.

A figura do quadrilheiro começou, assim, a assumir contornos claros de autoridade. Deixou de aparecer como um mero vassalo ao serviço da Coroa para preencher um vazio da administração régia, passando a apresentar-se como o rosto da autoridade real e local para a vigilância e segurança públicas, e para garantia do cumprimento dos regulamentos e ordenações do Reino.

Em Carta de 12 de julho de 1571, “O Desejado” dirigiu-se aos vereadores e procuradores de Lisboa. A forma como se lhes dirige é reveladora da importância que o Soberano dava ao assunto da ordem pública e da segurança de pessoas e bens:

“Porque os quadrilheiros que ordenei que houvesse n’essa cidade, é cousa de grande importancia para quietação e bom governo da justiça d’ella, por essa causa é tambem de muito meu serviço. Encommendo-vos muito e mando que visiteis logo as ruas, e acabeis de dar os regimentos e varas aos ditos quadrilheiros, cumprindo ácerca d’isso a provisão que tenho passado, e favorecendo-os em tudo o que fôr razão, para que folguem de servir os ditos cargos

²⁸⁷ Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, p. 575. Como bem nota JOÃO COSME, esta alteração na escolha dos quadrilheiros demonstra uma maior implicação da Coroa nos assuntos de segurança pública, dado que a Casa do Cível dependia do poder central. O Autor refere mesmo que “esta medida denota uma nova fase da evolução concetual do Estado português, pois revela o controlo imediato de uma força votada à causa da segurança e ordem públicas, cuja matriz inicial se perspetivara por ser uma polícia municipal, por oposição à polícia régia (alcaide pequeno). Os quadrilheiros tornaram-se os agentes principais na luta contra os prevaricadores do convívio comunitário pacífico”. JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., p. 32.

²⁸⁸ Os vizinhos que estivessem ordenados às suas quadrilhas e que lhes não acudissem quando fossem chamados, deviam pagar quinhentos réis; metade da quantia revertia para o quadrilheiro. O Regulamento régio, datado de 15 de julho de 1570, pode ser consultado em CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA (ed. e anot.) — *Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Recopiladas por mandado d’El-Rey D. Philippe I*. Livro I, Título LXXIII, 14.^a edição, Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1870, p. 168.

²⁸⁹ Carta de Lei de 17 de janeiro de 1570. O documento pode ser consultado em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, p. 411.

²⁹⁰ Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, p. 411.

*com mais cuidado e diligencia; e além dos que já forem feitos, fareis outros nas ruas e partes onde vos parecer necessário (...)*²⁹¹.

No mês seguinte, em Carta de 13 de agosto, instou-os, de novo, a eleger os quadrilheiros com brevidade. O assunto parecia assumir uma enorme relevância, porquanto, nos meios urbanos, se vivia um cenário de recrudescência da criminalidade. Com o intuito de dignificar o ofício e enobrecer a nomeação dos quadrilheiros (como cremos), a prestação de juramento perante a Câmara passou a ser seguida da entrega da vara verde e do Regimento dos Quadrilheiros. Um ato simples mas de grande simbolismo e solenidade, decerto.

Apesar do esforço em prover quadrilheiros para a cidade de Lisboa, tudo indica que as medidas não brotaram. A cidade continuava sem quadrilheiros para manter a ordem e a paz públicas e, em 1580, com a desastrosa perda da independência nacional, deixou-se de ter notícias deles. O assunto reaviva-se com Filipe II, que promulga o Regimento dos Quadrilheiros de 12 de março de 1603²⁹², notando o empenho de seu pai que, no seu reinado, havia ordenado que, na cidade de Lisboa, houvesse *também* quadrilheiros, como os há nas demais cidades e vilas do Reino.

Este novo regulamento procurou reformar o regimento anterior, por considerá-lo desadequado quanto ao modo como eram ordenados os quadrilheiros. Para proceder às nomeações, as várias freguesias da cidade eram repartidas por juizes da cidade²⁹³. Acompanhados de um escrivão, estes magistrados escolhiam, em cada rua, um homem conveniente, de respeito e pouco ausente. À semelhança do que já se fazia, esses homens prestavam então juramento e recebiam uma vara pintada de verde com as quinas reais das armas d'El-Rei gravadas e o Regimento do cargo de quadrilheiro. Continuaram a ser auxiliados por vinte vizinhos, formalmente nomeados para colaborar com os quadrilheiros e obrigados a ter, sempre, em suas casas, uma lança de dezoito palmos, um chuço²⁹⁴ ou uma alabarda.

²⁹¹ As Cartas de 12 de julho e de 13 de agosto de 1571 podem ser consultadas em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, pp. 411-412.

²⁹² Perante uma insegurança generalizada, Filipe II procurou reunir todas as leis de polícia num só documento, daí resultando o Regimento dos Quadrilheiros de 12 de março de 1603. Este documento pode ser consultado em JOSÉ JUSTINO DE ANDRADE E SILVA (compil. e anot.) — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1603-1612)*. Lisboa: Imprensa de J. J. A. Silva, 1854, pp. 7 e ss., e JOSÉ ROBERTO MONTEIRO DE CAMPOS COELHO E SOUSA (compil.) — *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Tomo V, Lisboa: Officina Patriarcal de Francisco Luiz Ameno, 1789, pp. 443 e ss.

²⁹³ A tarefa cabia aos juizes mais desocupados, nomeados pelo Presidente, vereadores e demais oficiais da Câmara da cidade.

²⁹⁴ Comparativamente à lança de 18 palmos (4 metros), o chuço era uma lança mais curta, com cerca de 3 metros.

As patrulhas intensificaram-se e as funções de investigação dos autores dos delitos — que, aliás, decorriam já das ordenações manuelinas — foram ampliadas. Porém, uma vez mais, as medidas policiais implementadas continuavam a mostrar-se ineficazes na repressão do crime. A função não era remunerada e, por isso, era comum e compreensível que os quadrilheiros não desempenhassem o cargo com a diligência que se pretendia. E porque muitos se escusavam no cumprimento zeloso das suas funções, através de um Assento de Vereação datado de 30 de janeiro de 1617, a Câmara determinou que as casas dos quadrilheiros fossem identificadas com um rótulo sobre a porta, onde devia constar o nome²⁹⁵.

Em 13 de setembro de 1625, fora aprovado um novo Regimento, mas sem alterações de fundo²⁹⁶. Mantinha-se a ineficácia do sistema de policiamento.

O surto da peste ocorrido no Estado de Milão entre 1629 e 1631 — um dos últimos grandes surtos da pandemia que se iniciou com a peste negra — conduziu o Rei Filipe III à promulgação de várias providências de cariz policial, destinadas à preservação da salubridade pública. Para proteger o Reino da peste, impôs rigorosas medidas, insertas na Carta de Lei de 3 de outubro de 1630: na cidade de Lisboa, o vereador com o pelouro da saúde devia visitar todos os navios que entrassem pela barra da cidade e examinar todos os seus viajantes; nos demais portos marítimos do Reino, essa incumbência cabia aos *guardas-mores da saúde*, assistidos de *guardas-menores* e outros oficiais que os acompanhavam nas visitas aos navios; para os lugares do sertão do Reino, apelava-se ao melhor desvelo na aplicação do Regimento; nos lugares da raia e limites do Reino, impunha-se o maior cuidado e vigilância, ordenando-se aos guardas-mores da saúde que registassem todos os estrangeiros que entrassem no país²⁹⁷. Além do mais, criaram-se prémios para quem denunciasse qualquer pessoa suspeita de pretender espalhar os “*pós venenosos*” (peste). Quanto a isto, verifica-se — com alguma surpresa — que aquelas ordenações régias não fazem, sequer, alusão aos quadrilheiros, o que

²⁹⁵ Documento disponível em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo II, p. 394.

²⁹⁶ Cfr. CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA (ed. e anot.) — *Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I.* Livro I, 14.^a edição, Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1870, p. 166.

²⁹⁷ Cfr. JOSÉ JUSTINO DE ANDRADE E SILVA (compil. e anot.) — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1627-1633)*. 2.^a Série, Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1855, pp. 187-190. Veja-se, também, o Alvará de 12 de outubro de 1630, em aditamento à Carta de Lei de 3 de outubro de 1630 que aprova o Regimento de fiscalização sanitária para evitar a entrada de certos pós venenosos e produtores de peste. *Ibidem*, pp. 190-191. REBELLO SILVA afirma que, já no final do século XVI, o estado do país era deplorável. “Os habitantes desamparavam as moradas; as portas cerravam-se umas após as outras; e as estradas viam-se cobertas de infelizes que, intentando salvar-se da morte próxima, iam encontrá-la mais longe, extenuados pela miséria e a fadiga”. LUIZ AUGUSTO REBELLO SILVA — *História de Portugal nos Séculos XVII e XVIII*. Tomo I. Lisboa: Imprensa Nacional, 1860, pp. 432-433.

nos sugere que este corpo de guardas terá caído no esquecimento e teria, até, quase que desaparecido.

No reinado de D. João IV, sobressai a preocupação em reavivar o estado de segurança da cidade de Lisboa, instituindo um corpo de natureza policial capaz. Por Decreto de 20 de setembro de 1652, o monarca chega a mandar que, com a brevidade possível, a Câmara de Lisboa consulte se devem conservar-se os quadrilheiros²⁹⁸.

Antes de se pronunciar, a Câmara solicitou um parecer à Casa dos Vinte e Quatro Mesteres²⁹⁹ que, antes de mais, considerou que, por razões evidentes, o cargo não era cobiçado ou ambicionado e que, aliás, quem o não exercia era privilegiado. Sugeriu, então, que os quadrilheiros não fossem nomeados, mas sim recrutados por concurso, o que permitiria que o ofício fosse estimado e procurado voluntariamente. Para tanto, ser-lhes-iam concedidos vários privilégios e um salário de cinquenta mil réis.

Em 10 de março de 1653, após análise do parecer da Casa dos Vinte e Quatro de Lisboa, a Câmara apresentou as seguintes propostas ao monarca: primeiro, que as varas dos quadrilheiros fossem vermelhas³⁰⁰, “*para se evitar o inconveniente das verdes, de que elles até agora não faziam estimação*”; segundo, que, enquanto servissem, fossem dispensados de quaisquer obrigações militares; por último, “*que uma vez eleitos gozem do privilegio que é*

²⁹⁸ Para uma clara percepção do estado de reputação dos quadrilheiros, tem interesse a leitura do Decreto: “*Por algumas vezes tenho communicado ao presidente do senado da camara, e a outros ministros d'elle, quanto conviria, para melhor administração da justiça, de se poderem prender com facilidade os delinquentes, que por esta causa ficam muitas vezes sem o castigo que por suas culpas mereciam, que se tornasse a continuar o uso dos quadrilheiros, como d'antes se fazia; e porque os tempos tem alterado este bom costume, de maneira que os homens do povo de maior respeito e reputação, em que estes officios devem de andar, se não quererão de presente occupar n'elles pela baixeza dos que o servem, me consulte o senado, com a brevidade possível, que favores e privilegios se lhes concederão, para que, aqui por diante, se estimem tanto, que os appetçam e procurem os homens de que o mesmo povo fizer maior estimação*”. Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, pp. 359-360. Por decreto da mesma data, o Rei ordenou o Desembargo do Paço que se pronunciasse sobre o mesmo assunto. Cfr. JOSÉ JUSTINO DE ANDRADE E SILVA (compil. e anot.) — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1648-1656)*. 2.ª Série, Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1858, p. 106.

²⁹⁹ Datado de 22 de outubro de 1652. O documento pode ser consultado em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, pp. 405-407.

³⁰⁰ As varas vermelhas representavam o mais alto símbolo da autoridade real. O Alvará de 29 de abril de 1641 demonstra bem a importância que era atribuída à vara vermelha, ao permitir que o Provedor de Saúde do Porto de Belém pudesse portar esta arma no exercício das suas funções, para que se fizesse respeitar. Com isso, passou a ser incumbido de certas providências policiais, ao ser obrigado a acudir às dissensões, brigas e outras desordens que eram comuns em Belém, nomeadamente com estrangeiros de diversas nações, nas embarcações que no dito porto estavam ancoradas, tendo por dever “*prender os culpados e cumplices, em flagrante, fazendo autos, e remetendo-os às Justiças desta Cidade, a que tocar*”. Documento disponível em JOSÉ JUSTINO DE ANDRADE E SILVA (compil. e anot.) — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1675-1683)* — *Suplemento à 2.ª série 1641-1683*. 2.ª Série, Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1857, p. 377. Em Carta Régia de 21 de setembro de 1633, estes Provedores já haviam sido autorizados a trazer vara vermelha. Ver *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1627-1633)*, 2.ª Série, Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1855, p. 363.

*concedido aos officiaes que andam na ordenança, para que, delinquindo, não sejam condemnados em pena vil*³⁰¹.

Apesar do monarca ter aceitado conceder-lhes a generalidade dos privilégios propostos, a escusa em servir no ofício persistia. A função de quadrilheiro permanecia indesejada e desprovida do mais elementar espírito de bem servir, embora não se duvide da marca de autoridade de que ainda se revestia³⁰². A desordem e a insegurança continuavam a manchar as vilas e cidades. A este cenário juntava-se o problema da segurança dos presos e guarda das cadeias. Os carcereiros eram, muitas vezes, coniventes ou cúmplices na fuga de presos, alguns dos quais condenados por crimes graves. Para coibir os abusos e punir os crimes dos carcereiros, foi promulgada a Lei de 13 de julho de 1678, sob o reinado de D. Pedro. Porém, os carcereiros continuavam com os mesmos abusos e crimes a que estavam acostumados cometer. Alguns chegavam mesmo a fugir com os presos³⁰³.

Perante um agravamento da desordem e da insegurança, D. Pedro ordenou, por Decreto de 5 de novembro de 1688, que se recrutassem novamente quadrilheiros de entre pessoas capazes³⁰⁴.

Nos tempos que se seguiram, foram concedidas outras regalias³⁰⁵ e ordenadas novas nomeações de pessoas capazes e idóneas. Mas nem assim se conseguiam cativar candidatos.

³⁰¹ Resolução régia escrita à margem da carta: “*Como parece ao senado, com declaração somente que o privilegio de não serem condemnados em pena vil lograrão os que estiverem servindo, e não sendo crime de ladrão*”. Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, pp. 411-416.

³⁰² Pode-se pensar que as vicissitudes e atribulações que teimavam em tolher a função de quadrilheiro pudessem ferir a sua marca de autoridade. Porém, se bem que não fosse um cargo desejado, cremos que o quadrilheiro mantinha o selo da *auctoritas*. Em documento de 3 de abril de 1651, num episódio que envolveu um almoxarife, pode ler-se o seguinte: “*E como na autoridade dos ministros e senado, e no respeito que se lhes deve ter, consiste a consonância do bom governo, a quietação e socego da republica, a conservação do reino e a magestade (...) após o desacato dos officiaes se segue logo a pouca obediencia ao rei, e por essa causa o senhor rei D. Pedro, a offensa feita a um seu quadrilheiro, castigou como se fora feita á sua real pessoa, julgando-a e apregoando-a por tal*”. Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, pp. 279-280. Num Regulamento régio de 15 de julho de 1570, D. Sebastião procurou, também, realçar a autoridade do quadrilheiro, prescrevendo que “*as resistências que lhes forem feitas, sejam castigadas, como se fossem feitas aos Alcaides*”. Cfr. CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA (ed. e anot.) — *Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I.* Livro I, 14.^a edição, Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1870, p. 168, e EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, p. 413.

³⁰³ Foi criado um novo regimento dos carcereiros (Alvará de 28 de abril de 1681), com maior rigor de penas e com maiores ordenados para evitar a corrupção dos carcereiros. É certo que a fuga de alguns presos se devia à má guarda. Mas já na Lei de 10 de dezembro de 1602 se dava conta de que alguns carcereiros fugiam das cadeias com os presos de casos graves, levando-os consigo. Em 20 de julho de 1686, por persistirem os casos de evasões, procedeu-se a uma alteração da Lei de 13 de julho de 1678, com um agravamento das penas dirigidas aos carcereiros que, por sua culpa ou conluio, permitissem a fuga de presos. A consulta destes documentos pode ser feita em <http://legislacaoregia.parlamento.pt>.

³⁰⁴ Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo IX, pp. 89-90 e 124-125.

³⁰⁵ Por exemplo, passaram a poder exercer os ofícios que o Senado da Câmara costumava prover nos homens do povo que serviam a Casa dos Vinte e Quatro Mesteres, ficando isentos de encargos para o seu exercício; e foram

Ao serem notificados para prestar juramento, muitos dos eleitos pelo senado para assumir as funções de quadrilheiro apresentaram requerimento com a intenção de se livrarem da nomeação³⁰⁶.

No reinado de D. Pedro II, em carta dirigida ao presidente do Senado da Câmara, datada de 18 de setembro de 1697, é evidenciado o fracasso do Regulamento dos quadrilheiros então em vigor, bem como a falta deles nos bairros da cidade. Em jeito de solução, o conde regedor aconselha Sua Majestade a readotar o Regimento dos quadrilheiros promulgado por D. João IV, sugerindo que fosse novamente imprimido com os privilégios que o monarca lhes havia concedido, e que o Senado mandasse logo aos juizes do crime que se fizessem novos quadrilheiros³⁰⁷.

Em 1702, a Guerra da Sucessão espanhola reavivou o assunto da ordem pública. Para evitar alguma desordem que pudesse surgir em época de rebate, o Rei ordenou que se recrutassem mais homens para servir na função de quadrilheiro, para rondar e vigiar com particular cuidado as ruas da cidade³⁰⁸.

As medidas parecem não ter brotado os efeitos pretendidos. Segundo um documento da época, datado de 1709, “*as providencias sanitarias e a segurança publica deixavam muito a desejar no reinado de D. João V. (...) A segurança era nenhuma em Lisboa, todas as noutes se commettiam tantas mortes e roubos, que, pelo habito, já parecia que matar era cortezia e furtar modestia*”³⁰⁹.

O cenário vivido nas grandes cidades — particularmente em Lisboa — intimava a adoção de medidas que tardavam em ser tomadas. É então que, em 9 de agosto de 1710, perante a falta de quadrilheiros nos bairros da cidade, D. João V decretou que se nomeassem os que fossem necessários³¹⁰. Contudo, o passado havia já demonstrado, repetidamente, que o cargo de quadrilheiro não era cobiçado, pelo que as insuficiências de recursos humanos para

escusos dos alardos e exercícios militares. Cfr. Decreto de 11 de fevereiro de 1696, em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo IX, pp. 421-422, e JOSÉ ROBERTO MONTEIRO DE CAMPOS COELHO E SOUSA (compil.) — *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Tomo V. Lisboa: Officina Patriarcal de Francisco Luiz Ameno, 1789, p. 446.

³⁰⁶ Consultas da Câmara a El-Rei, em 13 de março e 5 de dezembro de 1696. Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo IX, pp. 432-433 e 453-456.

³⁰⁷ Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo IX, pp. 491-492.

³⁰⁸ Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo X, pp. 130-131.

³⁰⁹ FRANCISCO DA FONSECA BENEVIDES — *Rainhas de Portugal. Estudos Históricos com Muitos Documentos*. Vol. 2, Typografia Castro Irmão, 1879, p. 150. Ver, também, EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo X, p. 491, e JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., p. 35.

³¹⁰ Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo X, p. 531.

assegurar a ordem e a segurança públicas perduravam. A função de quadrilheiro manteve-se indesejada.

A questão da manutenção da ordem e cumprimento dos regulamentos do Reino mantinha-se sem desenlace. Perante tamanha desordem e atropelos às normas, “O Reformador” publicou a Lei de 31 de março de 1742³¹¹, na qual, além do mais, manda que se observe de novo o Regimento dos quadrilheiros.

Esta função foi, contudo, caindo em desuso, de modo que os quadrilheiros foram substituídos por pedestres, guardas municipais e polícias. E de tal forma caíram em olvido que, a despeito da Lei de 31 de março de 1742, quase que a legislação posterior nunca mais deles se ocupou³¹².

A ineficácia do modelo policial residia, desde logo, na desconexão das forças envolvidas e na consequente falta de unidade orgânica e funcional na repressão da criminalidade: por um lado, os quadrilheiros — que, do ponto de vista meramente material, constituíam uma polícia (rudimentar) de cariz municipal ou local — patrulhavam à sua sorte; por outro lado, policiavam os alcaides-menores e os seus jurados, representantes do poder real³¹³. Perante o desajustamento das estruturas administrativas e judiciais do país, e o desestruturado e desorganizado modelo policial existente, o terramoto do primeiro dia de novembro de 1755 veio agravar, com severidade, as condições de segurança e de ordem pública.

³¹¹ Lei sobre os Crimes, Sentenças e Prisões. Cfr. JOSÉ ROBERTO MONTEIRO DE CAMPOS COELHO E SOUSA (compil.) — *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Tomo V. Lisboa: Officina Patriarcal de Francisco Luiz Ameno, 1789, pp. 148-152. É oportuno deixar aqui um trecho da parte inicial do primeiro parágrafo do Alvará de Lei de 31 de março de 1742, por demonstrar com a ferro a preocupação que se fazia sentir, à época, relativamente aos assuntos de segurança, tranquilidade e ordem públicas. Diz assim: “*Eu ElRey. Faço saber aos que este Alvará de Lei virem, que sendo preciso applicar remedio prompto á escandalosa liberdade, com que nesta Corte se commettem frequentes roubos, mortes, ferimentos, e outros maleficios com tal excesso, que falta inteiramente aos meus vassallos, e aos das outras Nações, que nella residem, aquella segurança, com que he justo que vivaão, e possuão seus bens; e constando-me que a causa principal de se continuarem estes insultos he a falta de observancia das Leis que para evitallos se tem promulgado em diversos tempos, especialmente o Regimento dos Bairros, e dos Quadrilheiros: Houve por bem ordenar, que hum, e outro se observem inviolavelmente daqui em diante em tudo o que não estiverem expressamente revogados por outras Leis posteriores*”.

³¹² Cfr. CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA (ed. e anot.) — *Codigo Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I.* 14.^a edição, Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1870, Livro I, Título LXXIII, p. 166.

³¹³ A natureza estatutária dos quadrilheiros e dos alcaides-pequenos e os seus jurados era bem distinta. Os primeiros constituíam um corpo de polícia de cariz municipal; os segundos compunham a polícia real. Cfr. EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais...*, cit., p. 143.

d) A Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino

O Decreto de 4 de novembro 1755 dá-nos um inquietante retrato da insegurança e desordem públicas que se seguiram ao terramoto: “(...) *na Cidade de Lisboa, e suas visinhanças, se tem commettido depois da manhã do dia primeiro do corrente execrandos, e sacrilegos roubos; profanando-se os Templos, assaltando-se as casas, e violentando-se nas ruas as pessoas, que por ellas procuravão salvar-se das ruínas dos ediffícios (...)*”³¹⁴. Nesse mesmo dia, D. José I emitiu outro decreto, com o objetivo de reforçar as medidas contra a ociosidade e a vadiagem, impondo que se tratasse deste assunto com preferência a qualquer outro. Desde os primórdios do Reino que os vadios, vagabundos e ociosos (e, até, os jogadores) representavam um atentado contra a tranquilidade pública e a boa vivência em comunidade, sendo vistos como um problema ligado à criminalidade³¹⁵.

Para que a observância destas e de outras leis se fizesse com a maior diligência possível, e depois da tentativa de regicídio que sofreu a 3 de setembro de 1758, “O Reformador” consciencializou-se rapidamente da necessidade de rever o instituto de Polícia. É então criado um magistrado especial para a jurisdição de polícia, através do Alvará de 25 de junho de 1760, a que deu o nome de *Intendente Geral da Polícia da Corte e do Reino*³¹⁶. Abre-se, deste

³¹⁴ Cfr. ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1750 a 1762. Lisboa: Typografia Maigrense, 1830, p. 399. Sobre este cenário de roubos e pilhagens, veja-se EDUARDO FORTUNATO DE ALMEIDA — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais...*, cit., pp. 493 e 495.

³¹⁵ “*Na Cidade de Lisboa, e suas visinhanças grassa hum grande número de homens vadios, que não buscando os meios de subsistirem pelo seu honesto, e louvavel trabalho, vivem viciosamente na ociosidade á custa de terceiros com transgressão das Leis Divinas e Humanas (...). E que as todas as pessoas que forem achadas na culpavel ociosidade sejam prezas (...)* impondo aos Réos a pena de trabalharem com bragas nas obras da mesma Cidade”. Decreto de 4 de novembro de 1755. In ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1750 a 1762. Lisboa: Typografia Maigrense, 1830, p. 400. Sobre as leis contra os vagabundos e jogadores, e sobre os pobres e os mendigos, veja-se PASCOAL JOSÉ DE MELO FREIRE — *Instituições de Direito Civil Português, Livro I*. Boletim do Ministério da Justiça n.ºs 161 e 162, 1966/1967, pp. 116-119. MOUZINHO DA SILVEIRA condena, também, a ociosidade no relatório que antecede os Decretos de 16 de maio de 1832. Escreve, na página 67, que “A Administração tem direito de punir os indivíduos que achando-se em estado de saúde não quizerem trabalhar (...)”. In *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino)*, desde 3 de Março de 1832 até 25 de Julho de 1833. Segunda Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1836, p. 67.

³¹⁶ Cremos que a Intendência Geral de Polícia terá sido inspirada no modelo francês, a Tenência de Polícia de Paris, criada por Luís XIV, em 1667. Gabriel Nicolas de La Reynie, considerado o pai da polícia moderna, foi o primeiro Tenente de Polícia de Paris, cargo que ocupou durante trinta anos. Estendeu ao máximo os seus poderes administrativos, aumentou os quadros policiais, e reprimiu com mão dura a criminalidade, a prostituição, a delinquência e as ofensas aos bons costumes. A sua vasta intervenção na vida social passou, também, pela pavimentação das ruas, pela criação de regras de circulação rodoviária e de estacionamento, pela canalização das águas públicas, pelo abastecimento dos mercados e pela iluminação pública. Sobre este corpo de polícia, ver JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., pp. 22 e 49-50. A iluminação pública desempenha um papel de extrema importância na segurança pública. Em Portugal, a ideia de D. Fernando em “alumiar as ruas da cidade”, registada em carta régia de 12 de setembro de 1383, só veio a ser posta em prática pelo Intendente Geral

modo, um novo capítulo para a instituição policial, porquanto, do ponto de vista orgânico, passou a existir uma corporação estruturada e organizada, votada à ordem e segurança públicas.

O Alvará começa, desde logo, por reconhecer que o modelo centralista de administração da Justiça contenciosa e da Polícia da Corte e do Reino está desajustado, principalmente por estes assuntos serem incompatíveis entre si. Por isso, o Soberano conclui que a reiterada inobservância das leis (e a incapacidade de se lidar eficazmente com o crime) se deve ao facto de a administração da Justiça e da Polícia estar nas mãos de um só magistrado, incapaz de lidar com a vastidão das matérias que cada um dos domínios abrange. Ademais, as experiências de outros reinos da Europa haviam demonstrado que a distinção e a separação das ditas jurisdições lograram os efeitos pretendidos: a paz e o sossego público. Impunha-se, assim, a criação de um magistrado com toda a autoridade e prerrogativas para lidar, em exclusivo³¹⁷, com os assuntos de Polícia, e fazer observar os regimentos e as leis do Reino.

O desembargador Inácio Ferreira do Souto foi o primeiro Intendente Geral da Polícia da Corte e do Reino, com ampla e ilimitada jurisdição em matéria de Polícia. Os magistrados criminais e civis deviam reportar-lhe todos os assuntos respeitantes aos tradicionais domínios da ordem, segurança, tranquilidade e salubridade públicas, e dele receberem ordens nessa matéria³¹⁸.

A criação do novo modelo policial para o Reino de Portugal era, reconhecidamente, um assunto ao qual se deu grande importância³¹⁹. Decorridos poucos dias após a publicação do

da Polícia PINA MANIQUE, por edital constante no “*Suplemento à Gazeta de Lisboa*” de sexta-feira, 15 de dezembro de 1780, impondo que cada morador devia contribuir com um quartilho de azeite a cada período de 27 dias. A despesa dos lampiões ficou a cargo do Rei. Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo IX, p. 161.

³¹⁷ Pretendia-se que o cargo de Intendente Geral da Polícia fosse exercido com exclusivismo. No ponto n.º 3 do Alvará é bem patente esta preocupação do Monarca: “*ordeno que seja sempre incompatível com todo, e qualquer outro lugar, sem excepção de algum, para que assim possa aplicar o Ministro, que for promovido a este emprego, todo o seu cuidado, zelo, e vigilância, aos importantes negócios da sua Inspeção*”. Decreto de 4 de novembro de 1755. ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Última Compilação das Ordenações*. Legislação de 1750 a 1762. Lisboa: Typografia Maignense, 1830, p. 732.

³¹⁸ Até à nomeação do carismático Intendente PINA MANIQUE, o cargo da Intendência Geral de Polícia fora assumido por outras personalidades. Para mais desenvolvimento, ver ANTÓNIO JOSÉ BORGES — *História da Polícia do Porto...*, cit., pp. 86 e ss.

³¹⁹ A criação da Intendência Geral da Polícia surge num momento em que, na Europa, prevalecia a ideologia de um Estado centralizador cuja ação estava centrada na conveniência, finalidade e razão de Estado, bem como na promoção da felicidade e bem-estar dos indivíduos, renegando-se qualquer preocupação com a justiça e a legalidade. O Estado absoluto encontra a justificação para a extensão dos seus poderes na moralidade superior daquele objetivo: a felicidade dos súbditos. É precisamente a partir desta miscelânea entre os fins do Estado (a felicidade do povo e do próprio Estado) e os meios para os prosseguir (o poder estatal, subtraído à lei) que emerge, no século XVIII, o chamado Estado de Polícia (“*Polizeistaat*”), de cariz patriarcal ou paternalista, um “Estado eudemonológico que se preocupa com a felicidade de seus súbditos ao invés de se limitar a garantir-lhes a liberdade”. Cfr., referindo-se à crítica kantiana da obra *Patriarca* de Robert Filmer, NORBERTO BOBBIO —

Alvará que criara a Intendência Geral da Polícia, foi emitido o Aviso de 7 de julho de 1760. Na essência, trata-se de uma circular dirigida a todos os corregedores e ouvidores das comarcas do Reino, na qual se ordena o registo do Alvará da criação da Intendência Geral da Polícia e se recomenda o seu exato cumprimento. Naquele documento, destaca-se um assunto de grande preocupação em matéria de segurança e tranquilidade públicas, do qual já demos nota e que surge, aliás, em variadíssimos parágrafos do Alvará de 25 de junho de 1760: os ociosos e os vagabundos.

O controlo das pessoas que circulassem de lugar em lugar ou que atravessassem as fronteiras do Reino passou a assumir um papel central em matéria de segurança pública interna, tanto mais no tocante a vadios e facinorosos. Neste aspeto, merece destaque a prerrogativa legal contida no § 17 do Alvará de 25 de junho de 1760, concedendo aos particulares a possibilidade de deter os viajantes suspeitos. A esta norma se refere, com particularidade, o Aviso de 7 de julho de 1760:

*“(...) he preciso, que Vossa Mercê faça comprehender a todos os Magistrados da sua Comarca, que devem dar aos Moradores dos seus respectivos districtos huma idéa clara, do interesse, que cada hum delles tem na extirpação dos Vagabundos, e dos Ociosos, e na prizão dos que fogem do Reino; a fim de que todos cooperem geralmente para evitar estas desordens, usando da faculdade, que a referida Lei permite aos Particulares para embargarem, e prenderem os Viandantes, que forem suspeitos”*³²⁰.

Do ponto de vista jurídico, esta prerrogativa marca uma clara destrição entre os poderes públicos e os poderes privados votados à prossecução do bem comum³²¹.

A implementação de um novo modelo policial não produziu os efeitos desejados, nem a curto nem tampouco a médio prazo. São vários os documentos que retratam o desassossego que se vivia perante uma criminalidade incessante, especialmente na capital do Reino. O

Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14.^a edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 79. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985. Veja-se, também, JORGE SILVA SAMPAIO — *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra Editora, 2012, pp. 21-25, e JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., pp. 22-23.

³²⁰ Documento disponível em ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1750 a 1762. Lisboa: Typografia Maigrense, 1830, p. 740.

³²¹ Em carta régia do ano de 1828, perante um surto de criminalidade, D. Maria II estabeleceu norma idêntica: Perante o flagrante delito, qualquer pessoa particular podia deter os delinquentes surpreendidos, qualquer que fosse o lugar onde fossem encontrados, contando que depois de presos os deviam conduzir logo perante o magistrado de vara branca mais próximo. Documento acessível em ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1823 a 1828. Lisboa: Typografia Maigrense, 1830. Esta prerrogativa, que concede a qualquer cidadão o poder de proceder à detenção de um suspeito, em situação de flagrante delito, por crime punível com pena de prisão, está hoje vertida no nosso Código de Processo Penal, na alínea b) do n.º 1 do artigo 255.º.

Decreto de 20 de outubro de 1763 dá-nos uma ideia clara da insegurança causada por “diversas quadrilhas de ladrões e de assassinos que têm infestado e salteado as ruas de Lisboa e os caminhos públicos do seu termo”³²². Além do mais, o terramoto deixara muitas pessoas desalojadas e na desgraça, forçadas a viver em barracas de madeira e tendas de pano, conduzindo à criação de inúmeros bairros nos subúrbios da cidade. Segundo um documento da época — que ordena a sua demolição —, essas casas rústicas e desviadas dos arruamentos eram os covis ou recetáculos dos malfeitores que infestavam a cidade, ocultando-se nelas para depois saírem para cometer os delitos³²³.

A seguir ao terramoto de 26 de dezembro de 1764, perante a desordem vivida, Sebastião José de Carvalho e Mello ordenou a criação de rondas civis³²⁴. Em estudos sobre a governação do Marquês de Pombal, pode ler-se que:

*“O conde de Oeiras imaginou um expediente que até áquelle tempo não havia occorrido ao tribunal incumbido de velar pela segurança pública. Da pouca ou nenhuma vigilancia procede sempre o arrojo dos ladrões, O ministro ordenou que todas as casas, sem excepção alguma subministrassem mensalmente um homem armado para rondar durante a noite. Ainda que fosse isto um encargo para os cidadãos, por este modo cada um velava pela segurança de todos. Mediante esta precaução foi restabelecida a boa ordem que reinava antes dos últimos phenomenos. Muitas vezes uma lei de policia basta para salvar um estado da ruína”*³²⁵.

Estas rondas civis subsistiram durante longos anos, e a elas se faz referência nos Decretos de 3 de julho de 1834 e de 24 de agosto de 1835, que criaram a Guarda Municipal para as cidades de Lisboa e do Porto, respetivamente.

³²² Documento disponível em ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1763 a 1774. Lisboa: Typografia Maigrense, 1829, pp. 68-69.

³²³ Cfr. Aviso de 24 de outubro de 1763, publicado em Edital do Regedor de 25 de outubro do mesmo ano. In ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1763 a 1774. Lisboa: Typografia Maigrense, 1829, p. 76. Ver também, EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo XVII, pp. 262-263.

³²⁴ As reformas do Marquês de Pombal abrangeram também o Direito (Lei da Boa Razão, de 1769; Reforma dos estudos jurídicos, de 1772). Como indica ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, nos meados do século XVIII, Portugal recebeu (finalmente) a influência das correntes doutrinárias que edificavam a moldura político-jurídica da Europa moderna desde há pouco menos de dois séculos. “Foi o Marquês de Pombal (1699-1782), ele próprio um estrangeirado com longa vivência em cortes iluminadas da Europa (Áustria, Inglaterra), que as aplicou sistematicamente. O modelo básico da nova organização era o Estado iluminista (ou “de polícia”, *Polizeistaat*), caracterizado pelo absolutismo político do monarca, ao serviço de uma reforma política, social, cultural, económica e até religiosa, que reorganizasse a sociedade de acordo com normas racionais em vista da felicidade geral”. ANTÓNIO MANUEL HESPANHA — *Portugal e a Cultura Política Europeia no Século XVIII*. Janus 1999/2000, p. 2.

³²⁵ LUÍS INOCÊNCIO DE PONTES ATAÍDE E AZEVEDO (trad.) — *Administração de Sebastião José de Carvalho e Mello, Conde de Oeiras, Marquez de Pombal, Secretário d’Estado e Primeiro Ministro de S.M.F. O Senhor D. Jozé I, Rei de Portugal*. Tomo III, Lisboa: Typ. De Luiz Correa da Cunha, 1843, p. 91.

No reinado de D. Maria I, em 18 de janeiro de 1780, é nomeado para Intendente Geral da Polícia da Corte e do Reino DIOGO INÁCIO DE PINA MANIQUE, exercendo o cargo com distinção e em vastíssimas áreas, tais como a saúde e higiene, assistência humanitária, a segurança nacional e internacional³²⁶. A nomeação surge depois de uma revisão das competências do cargo de Intendente Geral, operada através do Alvará de 15 de janeiro de 1780, onde é patente a vontade demonstrada pela Rainha “*para se conseguir que haja nos [S]eus Domínios huma verdadeira Polícia, como (...) se vê praticada em outros Reinos*”³²⁷.

Sem demoras, o novo Intendente Geral tomou medidas para impor a ordem e a segurança na capital. Através de Edital de 17 de maio de 1780, estabeleceu um prazo de trinta para que todos os mendigos e vagabundos saíssem da cidade de Lisboa. A medida visava, em particular, os portugueses naturalizados e os estrangeiros, impondo que aqueles regressassem à sua pátria e que estes saíssem do Reino³²⁸. Um Edital de 26 de junho do mesmo ano viria disciplinar o pagamento da sisa na feira da Ladra³²⁹. E muitos outros se seguiram³³⁰.

A propósito da atividade teatral na cidade de Lisboa, ALICE VIEIRA conta-nos que iam maus os tempos para os pátios das cantigas, sobretudo com a ação de PINA MANIQUE, “que via suspeitos de ideias subversivas em toda a parte, chegando a expulsar do país atores e cantores estrangeiros por lhe parecerem perigosos, e fechando os locais de espetáculo só porque o tipo de vestuário das atrizes lhe parecia ousado de mais”³³¹.

Apesar dos esforços, a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino não apresentava resultados satisfatórios. As rondas das pequenas unidades policiais e militares não produziam

³²⁶ Cfr. JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., p. 40. O domínio de intervenção da Intendência Geral da Polícia alargava-se, de facto, a várias áreas, muitas vezes por haver interesse nas verbas que acarretavam para a instituição. Por exemplo, os “reaes e realete da carne” que, até então, eram administrados e arrecadados pelo almoxarife, passaram para a Intendência Geral da Polícia por Decreto de 20 de maio de 1780 (mantendo-se até 1823) “*para o seu producto ser applicado ás despesas com a reedificação e concerto de pontes, bem como com as calçadas, fontes e limpeza da cidade e termo. Ficou assim a administração do concelho exonerada destes ramos de serviço, e privada d'aquelles dois importantíssimos rendimentos*”. Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo I, p. 188. O Decreto está disponível em ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Suplemento à Collecção de Legislação Portuguesa. Ano de 1763 a 1790*. Lisboa: Typografia de Luiz Correa da Cunha, 1844, pp. 489 e ss.

³²⁷ Documento disponível em ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1775 a 1790. Lisboa: Typografia Maigrense, 1828, pp. 255 e 256.

³²⁸ Documento disponível em ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Suplemento à Collecção de Legislação Portuguesa. Ano de 1763 a 1790*. Lisboa: Typografia de Luiz Correa da Cunha, 1844, p. 487.

³²⁹ Documento disponível em ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Suplemento à Collecção de Legislação Portuguesa. Ano de 1763 a 1790*. Lisboa: Typografia de Luiz Correa da Cunha, 1844, p. 490.

³³⁰ Entre muitos outros, ver Edital de 20 de abril de 1784: Da Polícia com providências acerca do provimento de carvão; Edital de 8 de novembro de 1785: Da Polícia contra os mendigos e ociosos; Edital de 14 de agosto de 1788: Da Polícia proibindo o vagarem cães pela Cidade. ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Suplemento à Collecção de Legislação Portuguesa. Ano de 1763 a 1790*. Lisboa: Typografia de Luiz Correa da Cunha, 1844, pp. 356, 388, 606 e 607.

³³¹ ALICE VIEIRA — *Esta Lisboa*. Editorial Caminho, S.A., 1993, p. 80.

a segurança desejada nas ruas das cidades, particularmente em Lisboa. Não olvidamos, contudo, as inúmeras inovações introduzidas por PINA MANIQUE, como a estratégia de prevenção da criminalidade, a preocupação com a demografia, a administração dos cemitérios, a limpeza e a iluminação dos lugares, as políticas de (re)integração de todos os membros da sociedade ou a criação da Casa Pia³³².

e) As Guardas Militares: Guarda Real de Polícia, Guarda Nacional e Guardas Municipais

Sabendo que urgia resolver o problema da segurança pública, o governo solicitou pareceres a entidades estrangeiras, chegando a ter em mãos um projeto do modelo francês: *Projet de Création d'un Corps de Maréchaussée à pied et à cheval*³³³. Decorridos alguns anos, após muita insistência de PINA MANIQUE, através do Decreto de 10 de dezembro de 1801, é criada a Guarda Real da Polícia de Lisboa, de pé e de cavalo³³⁴, armada e uniformizada³³⁵, composta por um estado-maior reduzido, por oito companhias da infantaria (de 53 homens cada) e por quatro companhias de cavalaria (cada uma com 51 homens), totalizando 638 homens de todas as patentes³³⁶. Para a sua formação, o recrutamento foi rigoroso. O segundo ponto do Regulamento menciona que “a Guarda Real da Polícia de Lisboa será formada dos melhores Soldados, e escolhidos em todo o Exército, não só os mais robustos, fortes, solteiros, e até 30 anos de idade, por serem as funções a que são destinados

³³² Se bem que a ordem pública tenha continuado a ser afetada e perturbada, nem tudo foi deitado a perder. Segundo alguns autores, “a implementação de uma estratégia de prevenção da criminalidade foi (...) o aspeto mais inovador na criação da Intendência-Geral da Polícia. Passou-se a admitir que, com a «cultura das disciplinas», o estímulo à educação e bem-estar, se promoveria a «razão» e a «riqueza», criando, assim, condições materiais e intelectuais para a integração e cooperação de todos os membros da sociedade”. JOSÉ MATTOSO (dir.) — *História de Portugal: O Antigo Regime*. Vol. VII, Rio de Mouro: Lexicultural, 2002, p. 217.

³³³ Cfr. JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., p. 41. Sobre este corpo de polícia francês, ver JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., pp. 43 e 49-51.

³³⁴ O Decreto e o Regulamento deste corpo de polícia podem ser consultados em ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Última Compilação das Ordenações*. Legislação de 1791 a 1801. Lisboa: Typografia Maignense, 1828, pp. 759-765.

³³⁵ Foi criado um uniforme próprio, de cor azul. Quanto ao armamento, o soldado de cavalaria usava uma clavina (carabina), duas pistolas e uma espada. O soldado de infantaria portava uma espingarda curta com baioneta, uma espada e uma pistola.

³³⁶ As praças da Guarda Real da Polícia viriam a ser sucessivamente aumentadas. Primeiro, por Decreto de 26 de maio de 1802, depois, por Decreto de 12 de outubro de 1805, Decreto de 8 de agosto de 1810, e Decreto de 21 de agosto de 1830. Com estes aumentos de efetivos, o patrulhamento foi-se alargando, de forma progressiva, aos subúrbios de Lisboa.

*mais penosas ainda que as da Guerra; mas também de boa morigeração, e conducta*³³⁷. Tratava-se, sem dúvida, de um corpo de elite.

A Guarda Real da Polícia de Lisboa funcionava como uma polícia municipal votada à conservação da segurança e tranquilidade públicas, à repressão do contrabando e à manutenção da ordem nas feiras da cidade. No que toca à disciplina militar, estava subordinada ao general das Armas da Província, e no que respeita ao exercício das suas funções, ao Intendente Geral da Polícia³³⁸. Mais tarde, foi criada a Guarda Real da Polícia da cidade do Porto³³⁹.

Com as invasões napoleónicas, o governo regente nomeado por D. João VI foi destituído, e a Guarda Real da Polícia foi reformulada pelos franceses, vindo a ser substituída pela Guarda Militar da Polícia. Em 1810, o marechal Beresford restaurou a Guarda Real da Polícia, com novo Regulamento datado de 6 de março.

Depois da implantação da monarquia constitucional, a segurança pública foi assunto de acérrimo debate durante as Cortes Constituintes³⁴⁰, dando-se um passo de vanguarda: a constitucionalização do bem *segurança*³⁴¹. O princípio da separação dos poderes legislativo,

³³⁷ ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1791 a 1801. Lisboa: Typografia Maigrense, 1828, p. 761.

³³⁸ Para um desenvolvimento do âmbito e modelo da estrutura orgânica, com apresentação de um organograma da Intendência Geral da Polícia a partir de 1782, cfr. JOSÉ MATTOSO (dir.) — *História de Portugal: O Antigo Regime...*, vol. VII, pp. 215-222.

³³⁹ JOÃO COSME sugere que a Guarda Real da Polícia portuense fora criada por D. Miguel, em 1824. Cfr. *História da Polícia...*, cit., p. 45. Porém, existem documentos bem anteriores a essa data que nos dão conta da sua existência. O mais antigo manuscrito com referência àquela Guarda data de 1 de fevereiro de 1812, tratando da “Lista de antiguidades dos oficiais e oficiais inferiores do Real Corpo da Polícia da cidade do Porto, conforme o antigo Plano estabelecido pelo Decreto de 10 de Setembro de 1808”, pelo major José Pereira da Silva Leite de Berredo. Documento disponível no Arquivo Histórico Militar do Estado-Maior do Exército, *Guarda Real de Polícia, Inventário de Documentos*. ANICETO AFONSO (dir.), 3.^a Divisão, 40.^a Secção. Disponível em www.exercito.pt. Na sequência de uma Carta régia datada de 17 de fevereiro de 1824 (n.º 62), a Guarda Real da Polícia do Porto, já existente, sofreu uma reorganização pela mão de D. João VI, em conformidade com o parecer do Infante Dom Miguel. Passou a dispor de um estado-maior e menor de sete homens, uma companhia de cavalaria (setenta homens) e duas companhias de infantaria (cada uma com cento e cinco homens), além de dois homens que constituíam o estado-menor destas duas companhias de infantaria. No total, contabilizavam-se 289 homens e 65 cavalos. Para que não restem dúvidas quanto à sua existência anterior a 1824, veja-se que o artigo 7.º do Decreto de 17 de fevereiro de 1824 nos dá conta de que “*Os Officiaes, Officiaes inferiores, e Soldados, que actualmente compõe a Guarda Real da Polícia da Cidade do Porto e que pela reunião de todas as circunstancias indicadas forem capazes de servir de exemplo aos que de novo hão de ser chamados a alistar-se neste Corpo, poderão ser nelle conservados (...)*”. Cfr. ANTÓNIO DELGADO DA SILVA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1823 a 1828. Lisboa: Typografia Maigrense, 1830, Ano 1824, pp. 17 e ss.. Negrito nosso.

³⁴⁰ A Intendência Geral da Polícia chegou a ser considerada anticonstitucional pelos liberais, tendo-se proposto a sua extinção em finais de 1822. A extinção veio a ser decretada em sessão das Cortes de 29 de março de 1823 mas, com o golpe da Vila-Francada, a medida não se concretizou. Cfr. JOSÉ MATTOSO (dir.) — *História de Portugal: O Antigo Regime...*, vol. VII, p. 216.

³⁴¹ O artigo 3.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822 prescreve que o Governo deve dar segurança pessoal (proteção) a todos os cidadãos, para poderem conservar os seus direitos pessoais. O artigo 174.º dispõe, por sua vez, que: “*Criar-se-ão Guardas Nacionais, compostas de todos os cidadãos que a lei não*

executivo e judiciário, da teoria de MONTESQUIEU, viria moldar os fundamentos e as funções da polícia. Além de passar a estar juridicamente regulada, o objeto e conteúdo material da polícia passaram a estar ligados apenas à função de defesa perante os perigos³⁴², de modo a alcançar uma ordem e tranquilidade públicas que proporcionassem a paz social.

Defendeu-se a necessidade de estender as forças de segurança pública às principais povoações do país. Por Carta de Lei de 22 de março de 1823, foi então criada a Guarda Nacional, a pé e a cavalo, tendo por principal missão “defender a Constituição, decretada pelas Cortes Constituintes de mil oitocentos e vinte um, e manter a segurança e tranquilidade pública”³⁴³. Todas as câmaras do Reino deviam proceder, de imediato, ao alistamento e formação dos seus corpos da Guarda Nacional.

A estrutura desta força de segurança criada pelos liberais diferia substancialmente das suas antecessoras. Foi criada pelo poder central, mas a sua implementação em todo o território nacional dependia dos órgãos do poder local. Segundo JOÃO COSME, este paradoxo organizacional era o reflexo da conjuntura sociológica de convulsão político-militar existente no momento da sua criação³⁴⁴.

A falta de organização centralizada desta força pública não permitia uma estratégia e um comando unificado. A Guarda Nacional era composta por batalhões, esquadrões, companhias e esquadras. Cada corpo (de cariz policial) era independente, estando direta e exclusivamente sujeito à autoridade civil local³⁴⁵. Em algumas circunscrições administrativas, esta força pública de natureza militar era ainda mal formada, provisória ou, simplesmente, tardava a sua implementação³⁴⁶. Além do mais, os postos das Guardas eram eletivos: os Oficiais, Sargentos e Cabos eram eleitos pelos soldados das respetivas esquadras e companhias, por um período de dois anos, podendo ser reeleitos³⁴⁷. Esta circunstância não permitia o estabelecimento de uma ordem hierárquica solidificada, essencial a qualquer corpo policial, seja civil, seja militarizado.

exceptuar: serão sujeitas exclusivamente a Autoridades civis: seus oficiais serão electivos e temporários: não poderão ser empregadas sem permissão das Cortes fora dos seus distritos. Em tudo o mais uma lei especial regulará a sua formação e serviço”. Sobre a constitucionalização da segurança, veja-se *infra*, ponto 3.

³⁴² Sobre a prevenção e precaução do perigo como elemento distintivo do conceito de polícia, cfr. JORGE SILVA SAMPAIO — *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra Editora, 2012, pp. 24 e 61 e ss.; CATARINA SARMENTO E CASTRO — *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 25; e HÉLDER VALENTE DIAS — *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 83-86.

³⁴³ Cfr. n.º 19.º da Carta de Lei de 22 de março de 1823.

³⁴⁴ Cfr. JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., p. 44.

³⁴⁵ Cfr. n.º 1 da Carta de Lei de 22 de março de 1823.

³⁴⁶ Através da Portaria de 19 de setembro de 1836, a Rainha D. Maria II ordenou ao Administrador Geral do distrito de Évora que organizasse, pronta e imediatamente, a Guarda Nacional para todas as terras do seu distrito.

³⁴⁷ Cfr. n.º 9 da Carta de Lei de 22 de março de 1823.

A Guarda Nacional foi extinta após a sublevação miguelista da Vila-Francada, por Carta de Lei de 13 de junho de 1823, e, mais tarde, reabilitada com a vitória dos liberalistas, por Decreto de 29 de março de 1834³⁴⁸. Com os cartistas no poder, a sua missão foi, então, degenerada, passando a ter como incumbência a defesa da integridade do território, servir de barreira contra as tentativas de despotismo, os excessos de anarquia e invasões estrangeiras, oferecendo uma poderosa cooperação ao Exército. Deixou de ser um corpo militar com funções policiais de segurança pública, ao serviço do povo, para passar a constituir uma força militar ao serviço do Governo, com funções de protecionismo dos interesses políticos instituídos, atenta a movimentos insurrecionais ou sublevações³⁴⁹. Esta adulteração da missão originária fundamental da Guarda Nacional representa um retrocesso na construção do instituto *Polícia*.

Decorrida mais de uma década, em período da terceira vigência da Carta Constitucional, foi publicado um regulamento provisório para a reorganização da Guarda Nacional, aprovado pelo Decreto de 21 de junho de 1846. A leitura do seu primeiro artigo parece promissora, porquanto, além de prescrever que “a Guarda Nacional é destinada à sustentação e defesa do trono e da Carta Constitucional, e dos direitos que ela tem consagrado”³⁵⁰, estabelece, em segundo plano, a missão de “manutenção das Leis e da segurança pública”. Contudo, esta função de segurança pública é, depois, esquecida ao longo do regulamento, dando-se prevalência às funções repressivas de sedições e rebeliões. A Guarda Nacional colaborava na perseguição e prisão de salteadores dentro do respetivo distrito, acompanhando os oficiais civis encarregados das diligências e mandados de detenção, e, nos lugares onde não havia

³⁴⁸ A reorganização fez-se com abundante legislação: Portaria de 4 de agosto de 1834 (aprova o plano de organização da Guarda Nacional), Portaria de 12 de agosto de 1834 (esclarece e amplia alguns dos artigos da Portaria de 4 de agosto de 1834, sobre a organização da Guarda Nacional), Portaria de 15 de dezembro de 1834 (inteligência do Decreto de 29 de Março sobre o alistamento da Guarda Nacional), Portaria de 17 de dezembro de 1834 (estrangeiros que são isentos da Guarda Nacional), Portaria de 23 de março de 1835 (serviço da Guarda Nacional), Carta de Lei de 22 de fevereiro de 1838 (dispensa do serviço da Guarda Nacional os indivíduos de 50 anos de idade), entre outros diplomas legais. Após a Revolução de Setembro de 1836 e com a segunda vigência da Constituição Política de 1822, readotada pelos liberais radicais de esquerda (setembristas), a legenda da bandeira da Guarda Nacional foi substituída através da Portaria de 14 de setembro de 1836, passando a usar o lema «*Rainha, e Constituição de 13 de Setembro de 1822*».

³⁴⁹ A Guarda Nacional tornou-se numa autoridade ao serviço dos liberais, perseguindo os defensores do miguelismo e todos os que constituíssem uma ameaça ao poder instituído. José Joaquim de Sousa Reis, um célebre guerrilheiro algarvio, defensor da monarquia tradicional e da causa miguelista, conhecido pela alcunha de “Remechido”, foi capturado pelas Guardas Nacionais dos concelhos de Monchique e de Portimão. O público louvor que a Rainha lhes concedeu evidencia bem a adulteração da missão das Guardas Nacionais, que se dedicavam à perseguição de guerrilheiros, insurretos e seus bandos. Cfr. Portaria do Ministério do Reino de 14 de março de 1837, publicada no Diário do Governo n.º 64, de 16 de março.

³⁵⁰ O Governo, através do Ministério dos Negócios do Reino, era a “Autoridade Superior da Guarda Nacional” e as suas ordens eram transmitidas por intermédio dos governadores civis. Cfr. artigo 2.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 21 de junho de 1846.

tropas de linha, organizavam as escoltas para a condução dos fundos do Estado e para a guarda e condução de presos e condenados³⁵¹.

Depois de vários atropelos na sua reorganização e conotações político-partidárias que lhe debilitaram a confiança, a Guarda Nacional viu o fim da sua existência pela mão do Duque de Saldanha, por Decreto de 7 de outubro de 1846³⁵².

A Intendência Geral da Polícia foi extinta em 8 de novembro de 1833³⁵³. No ano seguinte, com o fim da Guerra Civil, os liberais vitoriosos extinguiram as Guardas Reais da Polícia de Lisboa e do Porto, conotadas com a facção miguelista³⁵⁴. A segurança das populações — que deixaram de poder contar com a Guarda Nacional, cuja reabilitação adulterou as suas funções originárias de segurança pública — passou a ser apenas provida por patrulhas militares e pelas rondas civis, que oneravam os habitantes com contribuições pesadas.

³⁵¹ Cfr. artigos 36.º a 39.º do Regulamento Provisório aprovado pelo Decreto de 21 de junho de 1846. Diários do Governo n.ºs 144 e 145, de 22 e 23 de junho de 1846.

³⁵² Diário do Governo n.º 237, de 8 de outubro de 1846.

³⁵³ Por Decreto de 8 de novembro de 1833, na sequência da reforma de MOUZINHO DA SILVEIRA, que colocou um prefeito à frente de cada província, o Duque de Bragança (D. Pedro IV) exonerou o Intendente Geral da Polícia (conselheiro José António Maria de Sousa e Azevedo) e nomeou o prefeito da província da Estremadura para se encarregar dos assuntos de polícia em todo o Reino: “*em quanto os mais Prefeitos não vão tomar conta de suas Prefeituras, aquelle seja considerado como Authoridade Superior em todo o Reino, para se dirigirem a elle, e receberem as suas instrucções, e ordens as Authoridades locaes, a quem a Polícia é commettida nos seus respectivos districtos*”. Durante a regência de D. Pedro, Duque de Bragança, ainda houve tempo para proceder a uma divisão geográfica da cidade do Porto, em três bairros, para efeitos de administração da justiça criminal e segurança pública. No Relatório que antecede o Decreto de 3 de dezembro de 1832, elaborado pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça, Joaquim António de Magalhães, são apresentados os fundamentos desta medida: “*As circumstancias em que nos achamos são extraordinarias, como taes requerem medidas vigorosas. A segurança publica deve ser um dos primeiros objectos destas medidas, cujo fim é tranquilisar os Cidadãos honrados, livra-los de todo o risco em suas pessoas e bens, e ao mesmo tempo enfrear os perversos tolhendo-os de fazer mal, e punindo-os pelo que tiverem feito*”. Os bairros eram divididos em secções, e em cada uma delas havia um juiz e um comissário de segurança pública, considerados oficiais de polícia judicial e de polícia preventiva. Estes oficiais detinham amplos poderes discricionários e a justiça penal para os chamados “*crimes de polícia correccional*” era aplicada de forma arbitrária, se bem que aquele Decreto estipulasse limites para as penas. Cfr. Decreto de 8 de novembro de 1833 e Decreto de 3 de dezembro de 1832 disponíveis, respetivamente, na *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino)*, desde a sua entrada em Lisboa até à instalação das câmaras legislativas. Terceira Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1835, Apêndice à Terceira Série, pp. 15-16 e 30, e na *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino)*, desde 3 de Março de 1832 até 25 de Julho de 1833. Segunda Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1836, pp. 251-255.

³⁵⁴ As Guardas Reais de Polícia de Lisboa e do Porto serviram com inteira fidelidade o regime legitimista de D. Miguel, combatendo na Guerra Civil de 1832-1834 ao lado das tropas miguelistas. Apesar de declarada extinta durante a Convenção de Évora-Monte de 26 de maio de 1834, é possível que a Guarda Real da Polícia do Porto se tenha mantido em funções até à criação da Guarda Municipal. Assim o cremos, porquanto o Decreto de 24 de agosto de 1835 (que cria a Guarda Municipal Portuense) refere o seguinte: “*Hei por bem Crear, em lugar do Corpo da Policia da Cidade do Porto, que fica declarado extincto, uma Guarda Municipal para manter o socego publico*”. Este Corpo de Polícia só podia ser a Guarda Real da Polícia do Porto.

O desaparecimento daquelas instituições (Intendência Geral e Guardas Reais da Polícia) conduziu, por necessidade³⁵⁵, à criação de uma organização policial que zelasse pela segurança pública, em particular nas grandes cidades. Além do mais, Portugal procurava acompanhar um movimento europeu que considerava essencial, para a concretização da segurança, ordem e tranquilidade públicas, a criação de modernos corpos policiais.

Com o fim da Guerra Civil, é criada a Guarda Municipal de Lisboa, por Decreto de 3 de julho de 1834, “para manter o sossego Público, afiançando a segurança da Cidade, sem ameaçar a sua Liberdade”³⁵⁶. Na sua criação, é marcante a preocupação em vincar a autoridade devida a estes guardas: “Os homens que compõem a Guarda Municipal enquanto se acham em serviço são considerados Oficiais de Justiça; toda a resistência que lhes for feita se reputará resistência à Justiça; e os culpados serão punidos com o rigor das Leis”³⁵⁷.

No ano seguinte, é implementada idêntica entidade policial para a cidade do Porto³⁵⁸. Os soldados desta força pública patrulhavam dia e noite as ruas da cidade³⁵⁹.

³⁵⁵ O preâmbulo do Decreto de 3 de julho de 1834 é explícito quanto à “*urgente necessidade de se prover á segurança da Capital, que não pode cabalmente ser guardada pelas rondas civis, que pesam sobre seus habitantes, quando aliás pagam contribuições para aquelle importantissimo serviço; nem pelas patrulhas Militares, que detrioram a disciplina dos Corpos*”. Negrito nosso. A mesma referência é feita no Decreto de 24 de agosto de 1835, na criação da Guarda Municipal do Porto. Documento disponível na *Collecção de Leis e Outros Documentos Officiaes Publicados desde 15 de Agosto de 1834 até 31 de Dezembro de 1835*. Quarta Série, Edição Oficial, Lisboa: Na Imprensa Nacional, 1837, pp. 283-291.

³⁵⁶ Repare-se na preocupação do legislador em preservar o direito à *liberdade*, o que, de resto, surge em outros diplomas legais importantes, inclusive no Decreto de 16 de maio de 1832, n.º 23 (reforma administrativa de MOUZINHO DA SILVEIRA), no § 3.º do artigo 71.º. Trata-se da marca clara do individualismo da época, a que se juntam, no Decreto de 3 de julho de 1834 em particular, os ideais vitoriosos do liberalismo.

Após a Revolução Francesa — que marca o triunfo do jusnaturalismo —, as novas correntes filosófico-jurídicas (tais como o jusnaturalismo racionalista, o individualismo, o humanismo, o contratualismo, o positivismo) impregnaram, de forma vincada, o sistema jurídico português, em especial no período que se seguiu à Revolução Liberal de 1820. A publicação do Código Napoleónico desencadeou um vincado empenho das nações europeias no sentido de elaborar um conjunto de codificações modernas e unificadoras do sistema jurídico. A premência de um código civil fazia-se sentir há muito em Portugal. Veja-se que a própria Carta Constitucional de 19 de abril de 1826 insere um apelo à sua elaboração, dispondo no artigo 145.º, § 17: “*Organisar-se-ha, quanto antes, um código civil, e criminal, fundado nas solidas bases da justiça, e equidade*”.

Um importante defensor do *ius naturale* em Portugal, no século XIX, foi VICENTE FERRER DE PAIVA, um professor da Universidade de Coimbra. Um dos seus alunos — ANTÓNIO LUIZ DE SEABRA — foi autor do projeto do primeiro Código Civil português, datado de 1857. Neste pode ler-se, em anotação introdutória, que “*Toda a legislação deve ser uniforme em systema, coherente em princípios, e mui ajustada aos de direito natural, fonte da justiça universal, para que as suas decisões, assentadas nos ditames da razão e do justo, sejam respeitadas e observadas, como convem, sem contradicções e difficuldades*”. No artigo 4.º do mesmo projeto destaca-se, uma vez mais, a tendência jurídico-naturalista, ao dispor que “*O homem tem direitos e obrigações, que resultam immediatamente de sua propria natureza (...)*”. Estes axiomas mantiveram-se no projeto de 1865. No artigo 359.º do Código Civil de 1867, num cunho individualista do jusnaturalismo, dispõe-se nos termos seguintes: “*Dizem-se direitos originários os que resultam da própria natureza do homem (...)*”, tais como os direitos à existência, à liberdade e à propriedade.

³⁵⁷ Cfr. artigo 47.º do Decreto de 3 de julho de 1834. Esta norma tem paralelo — recorde-se — no Regulamento régio de 15 de julho de 1570, de D. Sebastião, em relação aos quadrilheiros, e norma idêntica constará, mais tarde, no artigo 25.º da Carta de Lei de 2 de julho de 1867, que criou o Corpo de Polícia Civil.

³⁵⁸ Cfr. Decreto de 24 de agosto de 1835.

Este corpo de polícia municipal afasta-se, de certa forma, da lógica centralizadora da reforma administrativa de MOUZINHO DA SILVEIRA, contida no Decreto de 16 de maio de 1832 (n.º 23)³⁶⁰, que colocou um magistrado administrativo, representante do governo, à frente de cada província — o prefeito, “*Chefe único de toda a Administração da Província*” e “*Delegado da Authoridade do Rei*”, “*investido de todas as attribuições [administrativas]*”³⁶¹. Com a vitória definitiva do liberalismo em 1834, o sistema provincial (com as prefeituras) foi substituído pela divisão administrativa do território português em distritos (subdivididos em concelhos e, estes, em freguesias), através da Carta de Lei de 25 de abril de 1835³⁶². Com isso, a política fortemente centralizadora de MOUZINHO DA SILVEIRA deu lugar a uma organização administrativa do Reino descentralizada em matéria de segurança³⁶³. Em cada distrito (encabeçado por um administrador-geral, designado por governador civil³⁶⁴), os

³⁵⁹ As funções e atribuições dos soldados estão bem detalhadas no Decreto de 24 de agosto de 1835. Quanto às suas competências, houve a preocupação em limitá-las de acordo com os preceitos da Carta Constitucional de 1826, mormente no que respeita à entrada no domicílio das pessoas (cfr. artigos 41.º e 42.º do Decreto de 24 de agosto de 1835, e § 6.º do artigo 145.º da Carta Constitucional de 1826). Estas normas têm paralelo nos artigos 51.º e 52.º do Decreto de 3 de julho de 1834. Merece, também, destaque uma disposição que impõe ao cidadão o dever de prestar toda a colaboração à força policial, sob pena de ser detido: “*Igualmente poderão as mesmas Patrulhas, Sargentos, Subalternos, ou Commandantes solicitar o soccorro dos habitantes para segurar malfeteiros, ou resistir-lhes; ou para ajuda-los a restituir a ordem quando haja rixas e contendias, que elles procurem apaziguar, se os que estão nellas se negarem a obedecer-lhes. Todo o Cidadão é obrigado a concorrer com as suas forças quando uma vez seja convidado para auxiliar taes diligencias, e atalhar qualquer desordem, ou segurar malfeteiros, ou perturbadores: o que o não fizer será preso, e apresentado á Authoridade, que o considerará como perturbador do socego publico*”. Cfr. artigo 38.º do Decreto de 24 de agosto de 1835.

³⁶⁰ Disponível na *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Magestade Imperial O Regente do Reino)*, desde 3 de Março de 1832 até 25 de Julho de 1833. Segunda Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1836, pp. 87-101.

³⁶¹ Cfr. artigo 30.º do Decreto de 16 de maio de 1832, n.º 23.

³⁶² Disponível na *Collecção de Leis e Outros Documentos Officiaes Publicados desde 15 de Agosto de 1834 até 31 de Dezembro de 1835*. Quarta Série, Edição Oficial, Lisboa: Imprensa Nacional, 1837, pp. 132-133.

³⁶³ Com a reforma de MOUZINHO DA SILVEIRA, a polícia geral da província e a organização da Guarda Nacional estavam nas mãos do prefeito e do provedor (cfr. artigos 45.º e 77.º do Decreto de 16 de maio de 1832, n.º 23). Ao nível do concelho, o provedor — delegado do Poder Executivo, nomeado pelo Rei, e depositário único e exclusivo da autoridade administrativa — detinha a superintendência da Polícia (cfr. artigos 60.º e 71.º). Com a aprovação do Código Administrativo de 1836, a organização da Guarda Nacional passou para as câmaras municipais, a quem competia, também, providenciar pela criação de uma Guarda Municipal de cavalaria ou infantaria, quando lhe parecesse necessário (cfr. artigos 82.º, § 23.º, e 91.º do Código Administrativo de 1836). A Guarda Municipal dos concelhos ficava, porém, sujeita aos magistrados administrativos, os quais podiam dispor dela em tudo o que respeitasse a manutenção da ordem, segurança e polícia.

³⁶⁴ Estes magistrados detinham amplas atribuições de ordem e segurança públicas. Cfr. artigo 109.º do Código Administrativo de 1836, artigo 227.º do Código Administrativo de 1842, artigo 184.º do Código Administrativo de 1878, artigo 251.º do Código Administrativo de 1886, artigo 266.º do Código Administrativo de 1894, e artigo 291.º do Código Administrativo de 1900. Tem interesse a normatividade inscrita, mais tarde, no Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de dezembro de 1940, na epígrafe “Do governador civil” (artigos 404.º a 412.º). A importância que era dada aos assuntos de polícia era de tal modo elevada que os oficiais do Exército ou da Armada em exercício de funções de governador civil usavam, abaixo dos galões, duas estrelas do modelo adotado para oficiais em serviço na Polícia de Segurança Pública (cfr. artigo 406.º, § 2.º). Enquanto autoridade policial do distrito, o governador civil dispunha de amplas atribuições e competências, elencadas no extenso artigo 408.º do Código Administrativo, e gozava de garantia administrativa, não podendo ser demandado criminalmente sem prévia autorização do Governo (*ex vi* artigo 412.º). Esta garantia

administradores dos concelhos contavam com amplos poderes de polícia: a superintendência e vigilância diária de tudo quanto respeite à polícia preventiva; a intendência na polícia, de forma a manter a boa ordem no exercício dos cultos, nas festas e regozijos públicos e nos espetáculos; a execução das leis e regulamentos gerais de polícia sobre as licenças para uso e porte de armas; a repressão dos atos contra os bons costumes e moral pública; e garantir o cumprimento das leis e regulamentos de polícia relativos aos mendigos, vadios e vagabundos³⁶⁵. Na execução de medidas de polícia municipal, aos magistrados administrativos cabia, nomeadamente, a conservação da boa ordem nos lugares de grandes reuniões ou ajuntamentos de pessoas, e tomar as medidas necessárias para prevenir e reprimir quaisquer atos contrários à manutenção da tranquilidade pública³⁶⁶. Em 1868, as Guardas Municipais foram integradas no exército, permanecendo em funções nos municípios que as haviam constituído³⁶⁷. Entretanto, a evolução da polícia continuava em marcha.

Através de Carta de Lei de 22 de fevereiro de 1838, D. Maria II mandou organizar Corpos Militares em todos os distritos administrativos do continente de Portugal destinados a cooperar na “manutenção da ordem, segurança e polícia do seu respetivo distrito”³⁶⁸, subordinados ao administrador-geral e vinculados aos regulamentos (regras penais e de disciplina) da Guarda Municipal de Lisboa. Cremos que esta medida visou colmatar o inconveniente de muitos distritos não terem ainda implementado um corpo da Guarda Nacional ou da Guarda Municipal, apesar dos múltiplos apelos feitos pela Rainha. No mesmo dia, também em Carta de Lei, a Soberana dispensara provisoriamente os guardas com idade igual ou superior a cinquenta anos “*em quanto definitivamente se não organizar a Guarda Nacional*”³⁶⁹, o que prova que esta guarda militar não estava devidamente implementada em todo o território. Apesar dos esforços, aquele corpo municipal de segurança pública (Corpos

administrativa — que tem antecedente no Código Administrativo de 1886 (artigo 431.º) — viria, mais tarde, a ser concedida aos oficiais do Exército em serviço na Polícia de Segurança Pública e a todos os agentes de polícia, com a publicação do Decreto-Lei n.º 39 497, de 31 de dezembro de 1953 (cfr. artigo 113.º), diploma que aprovou o Estatuto da PSP.

³⁶⁵ Cfr. artigos 59.º e 63.º do Decreto de 18 de julho de 1835, que regulamenta a Carta de Lei de 25 de abril de 1835. Estas competências de autoridade de polícia surgem, depois, no artigo 124.º do Código Administrativo de 1836, ampliam-se com o Código Administrativo de 1842 (artigos 249.º a 252.º) e diversificam-se no Código Administrativo de 1878, de cunho descentralizador (artigo 204.º). Cfr., também, artigo 278.º do Código Administrativo de 1886, artigo 293.º do Código Administrativo de 1894 e artigo 318.º do Código Administrativo de 1900.

³⁶⁶ Nos termos do artigo 90.º do Decreto de 18 de julho de 1835, os magistrados administrativos estavam “*authorisados para requisitar directamente a Guarda Nacional, a Tropa de Linha, e qualquer outra força publica para o exercício de suas funcções, execução das Leis, segurança publica, e manutenção da boa ordem*”.

³⁶⁷ Cfr. JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., p. 48.

³⁶⁸ Diário do Governo n.º 48, de 24 de fevereiro de 1838.

³⁶⁹ Carta de Lei de 22 de fevereiro de 1838, publicada no Diário do Governo n.º 47, de 23 de fevereiro de 1838.

Militares) não fora organizado de acordo com a ordenança. Em Portaria de 30 de julho de 1839, a Rainha reforçou a necessidade de implementação daquela força de cariz policial, ordenando aos administradores-gerais dos distritos que a criassem quanto antes, “*não só para cumprimento da Lei da sua criação, senão porque o socego e tranquilidade dos povos reclama urgentemente essa providencia*”³⁷⁰. Pese embora a perseverança governativa em prover todos os lugares do Reino com serviços municipais de segurança, a criminalidade continuava a ser preocupante³⁷¹.

f) O Corpo de Polícia Civil

Em 1867, com a aprovação da Lei de Administração Civil — através da Carta de Lei de 26 de junho, do Rei D. Luís — iniciou-se um novo capítulo para a instituição policial. Os assuntos de administração interna e de polícia passaram a ocupar um lugar de destaque nas atribuições do governador do distrito. No n.º 1 do artigo 278.º daquela Lei pode ler-se que compete, em especial, àquele magistrado administrativo: “*Fazer manter a ordem e tranquilidade publica e a segurança das pessoas e da propriedade em todo o districto, dispondo para esse fim da guarda civil e da policia civil nos termos da lei (...)*”³⁷².

É através da Carta de Lei de 2 de julho de 1867 que nasce o Corpo de Polícia Civil para as cidades de Lisboa, do Porto e para as demais capitais de distrito. A Polícia de Segurança Pública tem a sua origem neste corpo policial.

Apesar de ser uma força policial de âmbito nacional, mantinha-se vincado o conceito de organização descentralizada da administração, dado que o Corpo de Polícia Civil dependia hierarquicamente do governador civil da respetiva circunscrição. Não obstante a criação desta força pública, em todos os concelhos do Reino, com exceção do de Lisboa, era obrigatória a

³⁷⁰ Diário do Governo n.º 178, de 30 de julho de 1839, p. 220.

³⁷¹ Os administradores-gerais dos distritos reportavam, periodicamente, ao Governo, dados sobre a criminalidade local. A título de exemplo, vejam-se as Portarias de 10 de agosto de 1839, publicadas no Diário do Governo n.º 190, de 13 de agosto de 1839 (pp. 270-271), sobre ocorrências criminosas nos distritos de Coimbra e Vila Real. Perante os dados reportados, a Rainha manifesta o seu desagrado e a sua preocupação perante tamanha criminalidade, ordenando novamente “*a mais pontual execução das medidas preventivas e repressivas, tantas vezes recomendadas, e que se houvessem sido mais bem cumpridas teriam evitado a mágoa, que Sua Majestade Sente de vêr ainda tão offendida a segurança pessoal*”.

³⁷² Ao administrador do concelho estavam, também, atribuídas funções de polícia administrativa. Cfr. artigo 195.º da Lei de Administração Civil, aprovada pela Carta de Lei de 26 de junho de 1867.

existência de guardas campestres, nomeados pelas câmaras municipais³⁷³. Estes guardas civis, a par dos chamados zeladores³⁷⁴, eram agentes de polícia municipal que desempenhavam funções de fiscalização do cumprimento das posturas municipais³⁷⁵. Não se confundiam, de forma alguma, com o Corpo de Polícia Civil presente no distrito, se bem que tivessem o mesmo estatuto de *agentes de polícia civil* e de *agentes da força pública*³⁷⁶.

Em relação às polícias que o antecederam, o Corpo de Polícia Civil apresenta duas marcas distintas: um forte traço civilístico e uma notável organização institucional, administrativa e funcional, decorrente de um processo de legiferação cuidado e uma sistemática normativa elaborada. Como é sabido, a publicação do Código Napoleónico no início do século XIX despertou um vincado empenho dos Estados europeus no sentido de elaborar um conjunto de codificações modernas e unificadoras do sistema jurídico. O reflexo desse empenho é notório no regulamento do Corpo de Polícia Civil, tanto no Decreto de 14 de dezembro de 1867³⁷⁷, como, quase uma década depois, no Decreto de 21 de dezembro de 1876³⁷⁸.

Outra inovação marcante com a criação desta instituição passa pela clara separação das funções de polícia administrativa e de polícia judiciária³⁷⁹. Esta destrição levou a que, em 1892, na cidade do Porto, a polícia judiciária se autonomizasse do Corpo de Polícia Civil³⁸⁰. No ano seguinte, deu-se idêntica autonomização no Corpo de Polícia Civil de Lisboa, na sequência de uma profunda reforma da instituição policial³⁸¹.

Esta autonomização pretendeu libertar os comissários de polícia de um atulhamento de competências que os obrigava ao desempenho de funções de mais diversa índole: além de chefes dos corpos de polícia, eram, ao mesmo tempo, agentes de polícia administrativa e

³⁷³ Cfr. artigo 33.º da Carta de Lei de 2 de julho de 1867. O regulamento para os guardas campestres foi aprovado pelo Decreto de 14 de dezembro de 1867, publicado no Diário de Lisboa n.º 290 — Ministério do Reino, pp. 762-764.

³⁷⁴ A criação dos lugares de zeladores dependia de autorização régia. Por via de regra, a autorização era concedida para os concelhos dos distritos onde ainda não existia o Corpo de Polícia Civil. Em 1877, a Câmara Municipal de Faro solicitou autorização para criar cinco lugares de zeladores, para o serviço policial do concelho. Porque estava a ser organizado, naquele distrito, um corpo de polícia civil, foi negada a autorização, com o fundamento de que “*seria manifesta incongruência crear agora os logares de zeladores, para os supprimir d’aqui a pouco*” logo que começasse a funcionar o corpo de polícia, além de que não seria conveniente a existência simultânea de dois serviços municipais de polícia. Cfr. Portaria de 17 de julho de 1877. *Collecção Official de Legislação Portuguesa. Ano de 1877*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1878, p. 192.

³⁷⁵ Competia-lhes, em especial, a guarda dos campos e florestas, a polícia dos rios, das praças, dos logradouros, e a polícia da pesca e da caça. Cfr. artigo 35.º da Carta de Lei de 2 de julho de 1867. Ver, também, artigos 127.º a 130.º do Código Administrativo de 1886.

³⁷⁶ Cfr. artigo 36.º da Carta de Lei de 2 de julho de 1867.

³⁷⁷ Publicado no Diário de Lisboa n.º 290, de 21 de dezembro de 1867.

³⁷⁸ Publicado no Diário do Governo n.º 295, de 30 de dezembro de 1876.

³⁷⁹ Cfr. artigos 18.º e 119.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 14 de dezembro de 1867, e artigo 34.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 21 de dezembro de 1876.

³⁸⁰ Decreto de 9 de dezembro de 1892, publicado no Diário do Governo n.º 283, de 14 de dezembro de 1892.

³⁸¹ Decreto de 28 de agosto de 1893, publicado no Diário do Governo n.º 194, de 30 de agosto de 1893.

oficiais de polícia judiciária. A manutenção da ordem, a investigação dos crimes e, até, a inspeção da execução das posturas municipais, editais e regulamentos administrativos estavam entregues aos mesmos funcionários. Esses inconvenientes práticos, decorrentes de uma exagerada centralização de funções e atribuições, eram a causa de muitos erros, impondo-se corrigir “os *desastrados efeitos até hoje produzidos pela confusão ou acumulação de todos os serviços policiaes, dentro de uma dada area da cidade, no mesmo funcionario e nos mesmos agentes*”³⁸².

O Corpo de Polícia Civil de Lisboa foi, então, dividido em três repartições fundamentais, cada uma com uma direção e organização própria: (1) A polícia de segurança pública, com a natureza de corpo especial, apartidário, sob a direção de oficiais do exército³⁸³, desempenhando funções de polícia administrativa geral; (2) A polícia de inspeção administrativa, dirigida por um inspetor, que, nessa altura, não se pretendia organizar, pelo menos de forma séria e eficaz³⁸⁴; (3) A polícia de investigação, quer preventiva, quer judiciária³⁸⁵. O Corpo de Polícia Civil e a polícia judiciária e preventiva de Lisboa viriam a ter regulamento próprio, acentuando-se a autonomia destas polícias³⁸⁶. Outras reformas importantes sucederam até ao virar do século³⁸⁷.

³⁸² Cfr. preâmbulo do Decreto de 28 de agosto de 1893.

³⁸³ Apesar de estar sob o comando de oficiais do exército e da forte disciplina exigida ao Corpo de Polícia, pretendeu-se sempre manter a sua natureza civil. No documento que antecede e submete para aprovação a reforma dos serviços policiais de Lisboa pode ler-se que “(...) *não é nosso intuito militarizar a policia de Lisboa. Pretendemos, pelo contrario, conservar-lhe o carácter de um corpo de policia civil, mas reputâmos indispensavel dar-lhe a disciplina, a consistencia, os elementos de ordem e de regularidade que só podem alcançar-se com uma instrucção militar e um regime severo. Não cremos que, salvo casos excepcionaes, funcionarios civis, desconhecedores dos processos por que se dirigem e educam agrupamentos de homens, a quem o estado dá armas para defenderem os interesses geraes e a segurança publica, possam facilmente commandar, instruir e disciplinar um corpo policial*”. Diário do Governo n.º 194, de 30 de agosto de 1893, pp. 592-593.

³⁸⁴ Cfr. preâmbulo do Decreto de 28 de agosto de 1893.

³⁸⁵ Os serviços a cargo da repartição da polícia de investigação compreendiam a *polícia preventiva* e a *polícia judiciária*, a quem eram acometidas funções próprias. A primeira dependia exclusivamente do governador civil, tendo por missão prevenir a prática de crimes. A segunda estava confiada a um magistrado judicial (um juiz de instrução criminal), incumbindo-lhe investigar os crimes que a polícia preventiva e a polícia de segurança pública não impediram que se cometessem. Cfr. artigos 21.º e seguintes do Decreto de 28 de agosto de 1893.

³⁸⁶ Cfr. Decreto de 12 de abril de 1894, que aprova o regulamento geral e o disciplinar do corpo da polícia civil, o da administração da polícia civil e o da polícia judiciária e preventiva de Lisboa. Diário do Governo n.º 84, de 16 de abril de 1894, pp. 159-191.

³⁸⁷ Apenas três anos depois, foi publicada a Carta de Lei de 3 de abril de 1896 (Diário do Governo n.º 77, de 8 de abril de 1896, pp. 132-136), uma nova reforma da Polícia Civil de Lisboa, estabelecendo a organização e competência da polícia de segurança pública, de inspeção administrativa, e de investigação judiciária e preventiva, revendo a tabela dos emolumentos policiais e aplicando algumas das disposições da mesma organização ao corpo de polícia do Porto. Esta revisão dos serviços policiais de Lisboa não trouxe alterações de fundo. Dois anos mais tarde, foi publicado o Decreto de 4 de agosto de 1898 (Diário do Governo n.º 173, de 8 de agosto de 1898, pp. 525-557), que aprova o regulamento geral e o disciplinar do Corpo de Polícia Civil de Lisboa e o regulamento da administração da Polícia Civil da mesma cidade. Com este diploma, a polícia de investigação judiciária e preventiva ganhou autonomia orgânica, pelo que a Polícia Civil de Lisboa passou a

Com a proclamação da República, na manhã de 5 de outubro de 1910, o Corpo de Polícia Civil — considerado pró-monárquico — assumiu a designação de Polícia Cívica³⁸⁸. Além disso, abriu-se uma nova janela na instituição policial. Com o objetivo de garantir a defesa e consolidação do regime republicano, organizou-se, com caráter meramente provisório, uma força de segurança de cariz militar para as cidades de Lisboa e do Porto: a Guarda Republicana. O Decreto da sua criação, datado de 12 de outubro de 1910³⁸⁹, procedeu, em simultâneo, à extinção das guardas municipais de Lisboa e do Porto, e à nomeação de uma comissão para estudar a organização de um corpo de segurança pública para todo o país, com a designação de Guarda Nacional Republicana. Por Decreto de 3 de maio do ano seguinte³⁹⁰, surgiu então a Guarda Nacional Republicana, uma força constituída por militares organizados num corpo especial de tropas com funções de segurança e ordem públicas, vocacionada para a polícia dos campos e povoações rurais.

2. Marcos históricos quanto à demarcação dos papéis dos entes públicos e dos atores privados na prossecução de funções de segurança

Os apontamentos deixados no primeiro ponto deste Capítulo permitiram que observássemos, com brevidade mas suficiente clareza, a evolução da segurança pública em Portugal. Através de uma análise simplista, é-nos possível recortar dois grandes períodos da história da polícia em Portugal, sem que, para tanto, se recorra a um elaborado critério formal.

Até meados do século XVIII, não existia qualquer instituição votada à segurança pública. Apesar do clima de grande insegurança, o Estado não parecia interessado em açambarcar, afincadamente, a tarefa da segurança de pessoas e bens. A segurança era promovida por vários atores, que participavam na vigilância das ruas das cidades e dos lugares com vista à manutenção de um clima de paz que viabilizasse a vida em comunidade: o alcaide-menor, o meirinho, o quadrilheiro (com a sua quadrilha), as milícias concelhias, as rondas civis criadas pelo Marquês de Pombal. Eram todos chamados a contribuir para garantir a segurança das pessoas e dos seus bens, independentemente do tipo de vínculo que mantinham com a

compor-se (apenas) de duas repartições: segurança pública e inspeção administrativa (cfr. artigo 1.º do Decreto de 4 de agosto de 1898).

³⁸⁸ Decreto de 17 de outubro de 1910 (Ministério do Interior — Diário do Governo n.º 11, de 18 de outubro): nomeia uma comissão para elaborar um projeto de reorganização do Corpo de Polícia Civil, que passa a denominar-se «Polícia Cívica de Lisboa». Para uma análise diacrónica da Polícia Cívica, veja-se JOÃO COSME — *História da Polícia...*, cit., pp. 71 e ss.

³⁸⁹ Diário do Governo n.º 7, de 13 de outubro de 1910.

³⁹⁰ Publicado no Diário do Governo n.º 103, de 4 de maio de 1911.

Administração Pública ou, até, a falta dele. Contudo, a falta de uma organização ou instituição especialmente votada ao desempenho da segurança pública não permitia grandes avanços na invenção da polícia. A insegurança vivida durante tantos séculos parecia ter-se enraizado nas ruas citadinas. A administração estatal não manifestava qualquer interesse em açambarcar a tarefa da *segurança pública*, confiando-a a atores públicos. O exercício da segurança de pessoas e bens estava a cargo da sociedade civil, sem grandes formalismos.

O instituto “*Polícia*” estava ainda, é certo, no início da sua construção, tendo passado por três grandes fases de amadurecimento. Na Idade Média, o conceito de *polícia* rodeou-se do significado de “boa ordem da sociedade civil”, promovida pelo Estado (ainda que sem apropriação da função e sem formalismos institucionais), em contraposição à ordem moral, promovida pelas autoridades religiosas. Na Idade Moderna, a *polícia* passou a designar “toda a atividade da Administração Pública”, vindo a cunhar-se o conceito de “Estado de Polícia” para representar a organização estatal fortemente centralizada e autoritária, baseada num forte controlo social e na ação discricionária, não submetida ao Direito. Em Portugal, o Estado de Polícia identifica-se com o período pombalino, momento em que o monopólio da força pública venceu o seu objetivo de servir o engrandecimento do poder real. Mais tarde, com a emergência do liberalismo e o surgimento do Estado de direito, o significado de *polícia* sofreu uma redução semântica, passando a definir a atividade tendente a garantir a defesa da comunidade de perigos e ameaças externas³⁹¹.

MONET observa que “as formas públicas de polícia não puderam emergir, na Europa medieval, enquanto não surgiram as noções opostas de «público» e de «privado» nas representações sociais e nos sistemas jurídicos”³⁹². A distinção entre *ius publicum* e *ius privatum* atribuída a ULPIANO e que se manteve até hoje, conheceu, ao longo da História, momentos de intensificação e de esbatimento, conforme as condições socioculturais de cada época. Na Idade Média, a dicotomia *público* e *privado* esbateu-se ao ponto de deixar de constituir um axioma do pensamento jurídico³⁹³. A obscuração do díptico de ULPIANO terá, assim, funcionado como fator de retardamento no desenvolvimento da instituição policial.

³⁹¹ Cfr. SERGIO BOVA — s.v. «*Polícia*». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 944-949 (944). Título original: *Dizionario di política*, 1983.

³⁹² JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., p. 69.

³⁹³ Cfr. JOSÉ HERMANO SARAIVA — *O que é o Direito? A Crise do Direito e Outros Estudos Jurídicos*. 1.^a edição, Lisboa: Gradiva, 2009, p. 202. O Autor refere que a atenuação desta dicotomia, na época medieval, “resulta até certo ponto da estruturação corporativa da sociedade, caracterizada pela existência de muitos corpos intermédios entre a pessoa e o Estado”. *Ibidem*, p. 203.

Não obstante, merece destaque a prestação de juramento que, ao longo dos tempos, foi sendo exigida para o exercício de certas funções. Vimos que os quadrilheiros eram ajuramentados, sem o que não poderiam exercer a atividade de polícia. A prestação de juramento é, hoje ainda, uma formalidade exigida a entidades privadas para o exercício, com probidade e fidelidade, de determinadas tarefas habitualmente confiadas a funcionários públicos. Note-se que, mesmo para estes, o exercício de certas funções públicas exige a prestação de juramento, como seja, por exemplo, o juramento à Bandeira nas Forças Armadas ou o compromisso de honra nas forças de segurança. A propósito da natureza e pressupostos da dominação e administração burocrática, WEBER diz-nos que a ocupação de um cargo, sendo *profissão*, “é considerada equivalente à aceitação de um específico *dever de fidelidade* ao cargo”³⁹⁴. É neste dever específico que encontramos os fundamentos para a prestação de um juramento. O sentido económico do salário não serve de garantia ao princípio da fidelidade, nem tolhe o carácter ético-pessoal da honra, dignidade ou *honorabilis* de quem se propõe servir em determinado cargo. Recorde-se, aliás, que os quadrilheiros não eram remunerados pela função, mas nem por isso deixavam de prestar o seu serviço com probidade e fidelidade. A remuneração não assume a feição de uma fiança da fidelidade à função ou ao cargo.

Com a criação da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino surgiu a instituição policial e, com isto, começaram a delinear-se os seus aspetos formais essenciais. A segurança pública deixou de ser prosseguida por entidades particulares (de que se destacam os quadrilheiros), dando-se início a uma mudança de orientação que pôs termo à privatização milenar das funções policiais³⁹⁵. A função de segurança pública passou a efetuar-se, no essencial, por atores públicos, por via do vínculo jurídico que mantinham com a Administração. As providências decorrentes da função policial passaram a caracterizar-se, categoricamente, como atos de administração pura³⁹⁶.

Ao olharmos para o percurso trilhado pela instituição policial, destaca-se um aspeto importante do ponto de vista jurídico-formal: houve, em toda a sua evolução, uma preocupação em atribuir a marca da autoridade real ou estatal a quem desempenhasse funções

³⁹⁴ MAX WEBER — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, p. 200. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972.

³⁹⁵ Estes ventos de mudança sentiram-se em toda a Europa ocidental. Cfr. JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., p. 53.

³⁹⁶ A Lei de Administração Civil aprovada pela Carta de Lei de 26 de junho de 1867 refere-se, expressamente, à natureza das providências policiais, considerando-as *atos de administração pura*. Cfr. artigo 286.º.

de segurança. O simbolismo da *vara verde* do quadrilheiro, marcada com as quinas reais das armas d'El Rei; a *vara vermelha* do Provedor de Saúde do Porto de Belém; as duas estrelas simbolizando a instituição de *Polícia* usadas pelos oficiais do Exército ou da Armada em exercício de funções de governador civil; os uniformes e insígnias das polícias que se seguiram. O figurismo da autoridade do Estado está presente em todos os períodos, com um propósito vincado: para que os que dela estejam investidos se façam respeitar. E em troca desse respeito que é exigido por parte da população, o Estado retribui com segurança e paz públicas. Recorde-se, aliás, da contrapartida a que ficou sujeito o Provedor de Saúde do Porto de Belém quando se lhe atribuiu a vara vermelha: com isso, passou a ser incumbido de certas providências policiais, ao ser obrigado a acudir às dissensões, brigas e outras desordens que eram comuns em Belém.

A administração da segurança pública exigiu, sempre, a comparsaria e a preservação do instituto da *autoridade*. Daqui que os atos praticados contra os seus agentes fossem severamente punidos³⁹⁷.

A extinção dos quadrilheiros, das milícias concelhias e das rondas civis não significa que tenham desaparecido, por completo, os atores privados que exerciam funções de segurança. A partir do século XVIII, a execução de tarefas de segurança pública por parte de entidades particulares desabrochou e acompanhou os tempos de progresso da proteção de pessoas e bens. O Estado parece ter-se consciencializado da importância em adjudicar as funções de segurança pública (por si assumidas) a atores públicos, reconhecendo, ao mesmo tempo, a importância e a possibilidade de delegar algumas tarefas de segurança em entidades particulares.

Nas próximas linhas, procuramos focar a nossa atenção na busca de entidades privadas a quem tenham sido acometidas funções ou tarefas de segurança pública, algumas das quais com poderes típicos de autoridade pública.

³⁹⁷ Recorde-se, aliás, o episódio (já por nós relatado) de um almoxarife que, pela ofensa e desobediência a um quadrilheiro, foi punido como se a ofensa tivesse sido feita a El-Rei. Em documento de 3 de abril de 1651, pode ler-se o seguinte: “*E como na autoridade dos ministros e senado, e no respeito que se lhes deve ter, consiste a consonância do bom governo, a quietação e socego da republica, a conservação do reino e a magestade (...) após o desacato dos officiaes se segue logo a pouca obediencia ao rei, e por essa causa o senhor rei D. Pedro, a offensa feita a um seu quadrilheiro, castigou como se fora feita á sua real pessoa, julgando-a e apregoando-a por tal*”. Cfr. EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo V, pp. 279-280.

a) A Polícia Académica

Com a reforma pombalina, no ano de 1772, a Universidade de Coimbra adquiriu novos estatutos universitários. Sucederam-se, desde então, várias reformas no meio académico, com o fito de melhorar a qualidade do ensino.

No século XIX, o Governo procurou promover, tanto quanto possível, a propagação das ciências e dos conhecimentos úteis aos seus súbditos, ciente de que a instrução pública bem dirigida e regrada contribuía, mais do que qualquer outro meio, para o progresso da civilização, para o amor das letras e das artes, e para a morigeração dos costumes, cujas qualidades servem de base ao desenvolvimento de todas as demais virtudes cívicas e sociais, sem o que nenhuma nação pode prosperar. Havia a percepção clara de que a estabilidade da paz e da segurança pública e individual estava, necessariamente, relacionada com os níveis de instrução do povo. A ignorância, precedida da falta de aplicação ao estudo académico, seria motivo para o aumento da criminalidade, gerada na ociosidade e nos vícios, que pouco convêm aos homens em sociedade³⁹⁸.

Para alcançar este desiderato, era preciso, desde logo, morigerar os estudantes. Por Decreto de 25 de novembro de 1839, D. Maria II coligiu, num só regulamento, algumas providências antigas da Polícia Académica, que existiam dispersas, a fim de mais facilmente poder manter-se a exata observância da disciplina literária da Universidade de Coimbra, “promovendo-se, por meio dela, e pelo uso de uma justa e doce severidade, o maior adiantamento da mocidade na cultura dos estudos e bons costumes”³⁹⁹.

A designação — *Polícia Académica* — pode conduzir a interpretações precipitadas quanto à sua natureza e organização institucional. As suas atribuições e competências em nada se confundiam com as que decorriam da lei para o corpo da Guarda Nacional de Coimbra, pese embora a existência de alguns pontos de confluência no objeto destas duas polícias e do inegável contributo e interesse público da atividade da Polícia Académica na prossecução da segurança das pessoas académicas.

A Polícia Académica foi criada com o fito de manter, em toda a sua integridade, a disciplina escolar dos estabelecimentos literários em Coimbra, reprimindo os factos que, direta ou indiretamente, concorressem para a perturbação do repouso e sossego da cidade,

³⁹⁸ Cfr. Portaria de 8 de agosto de 1839, publicada no Diário do Governo n.º 190, de 13 de agosto de 1839.

³⁹⁹ Cfr. Decreto de 25 de novembro de 1839, publicado no Diário do Governo n.º 299, de 18 de dezembro de 1839.

quando nesses factos interviessem professores, doutores, lentes, estudantes, empregados e demais pessoas pertencentes àqueles estabelecimentos.

Quaisquer atos de insubordinação, de desobediência, de falta de respeito ou de violência praticados dentro ou fora dos estabelecimentos de ensino, dos quais pudesse resultar dano para o aproveitamento moral e literário da mocidade, eram punidos pela Polícia Académica, por meio de penas puramente disciplinares, sem prejuízo das sanções impostas pela Justiça ordinária quanto aos delitos e crimes da sua exclusiva competência⁴⁰⁰.

O exercício da Polícia Académica competia aos lentes, professores, chefes dos diversos estabelecimentos literários, ao reitor da Universidade, ao Concelho dos Decanos e ao fiscal da Faculdade de Direito. A estas autoridades juntavam-se empregados subalternos, nomeadamente, o guarda-mor dos Gerais, o meirinho da Universidade, os bedéis, os guardas, os contínuos, os porteiros dos estabelecimentos literários — todos considerados comissários — e os archeiros, que serviam de cabos da Polícia Académica, subordinados ao meirinho. Entre outras atribuições, competia-lhes: comunicar ao reitor todas as contravenções, delitos e crimes cometidos por pessoas académicas; manter entre as mesmas pessoas a ordem e o sossego dentro e fora dos estabelecimentos de ensino, procurando prevenir e dissipar as rixas, os ajuntamentos com vozearias, e quaisquer travessuras indecentes suscetíveis de perturbar os trabalhos literários e a tranquilidade pública; capturar em flagrante as pessoas académicas que fossem encontradas de dia ou de noite a fazer desordens, as que trouxessem armas de defesa ou trajes disfarçados ou proibidos, as que fizessem ajuntamentos para obter feriados ou impedir a entrada das aulas e as que, por qualquer modo, injuriassem as autoridades e oficiais da Polícia Académica⁴⁰¹.

Para o cabal cumprimento da missão, as autoridades administrativas, judiciárias e militares tinham o dever de colaborar com os comissários e cabos da Polícia Académica, coadjuvando-os nas rondas, para serem prevenidas quaisquer desordens e reprimidos os tumultos, rixas ou distúrbios⁴⁰². O interesse em manter a disciplina no mundo académico era de tal modo sério que foi criada uma casa para a detenção das pessoas académicas, foram impostas restrições legais para o licenciamento de espetáculos de natureza artística (teatros e

⁴⁰⁰ Cfr. artigo 2.º do Decreto de 25 de novembro de 1839. De entre as penas disciplinares aplicáveis, destaca-se a detenção em custódia por tempo de um a oito dias, e a saída da cidade por tempo de seis meses a um ano. São penas que contendem, diretamente, com a liberdade pessoal e que, nos dias de hoje, seriam incompatíveis com a ordem constitucional contemporânea.

⁴⁰¹ Cfr. artigo 14.º do Decreto de 25 de novembro de 1839.

⁴⁰² Cfr. artigo 21.º do Decreto de 25 de novembro de 1839.

outros espetáculos de divertimento público), e as prostitutas e outras mulheres de vida escandalosa deixaram de poder residir em certos lugares da cidade⁴⁰³.

À Polícia Académica cabia zelar pela disciplina do mundo académico, mas a verdade é que as suas funções extrapolavam aquilo que se designava por *polícia paternal*. Como tivemos oportunidade de ver, as rondas efetuadas pelos comissários e cabos desta polícia traduziam-se em autênticas funções públicas de vigilância e prevenção de delitos, em particular no exterior dos estabelecimentos de ensino. A pretensa intenção de acautelar que os estudantes não trilhassem por maus caminhos, afastando-os dos vícios, dos maus exemplos, das distrações e desvios dos ociosos e vadios, acabou por sobrepor as funções da Polícia Académica às funções preventivas das autoridades públicas administrativas. Tanto que, em 1878, no momento da criação de um corpo de Polícia Civil para a cidade de Coimbra, estabeleceu-se que os serviços externos de polícia académica ficavam a cargo daquele corpo policial. A Polícia Académica passou a exercer as suas funções dentro dos estabelecimentos de instrução pública⁴⁰⁴.

Apesar de não gozar de qualquer prerrogativa de autoridade, deve reconhecer-se o interesse público da sua atividade. Com efeito, o exercício privado das funções de vigilância da Polícia Académica contribuía, sem dúvida, para a prevenção de delitos e para a segurança e tranquilidade públicas.

b) Agentes das companhias ou direções dos caminhos de ferro (polícia geral das vias férreas)

As políticas de modernização do país não se resumiam à criação de um corpo de polícia moderno que permitisse o normal funcionamento e progresso da sociedade, particularmente nos grandes centros urbanos.

Após a construção da primeira linha férrea em Inglaterra, no ano de 1825, o governo português procurou recuperar rapidamente das convulsões políticas e das guerras civis. A partir da segunda metade do século XIX, iniciaram-se os trabalhos para prover o país de uma

⁴⁰³ Cfr. artigos 22.º e 23.º do Decreto de 25 de novembro de 1839. A importância que era dada à disciplina académica motivou, no ano de 1859, o então reitor da Universidade de Coimbra de sublinhar os aspetos mais relevantes do Regulamento da Polícia Académica. Veja-se o Edital de 1 de outubro de 1859, publicado no Diário do Governo n.º 233, de 4 de outubro.

⁴⁰⁴ Decreto de 2 de maio de 1878, publicado no Diário do Governo n.º 107, de 13 de maio.

rede ferroviária. Entre 1856 e 1860, foram construídos mais de seiscentos quilómetros de caminhos de ferro e perto de novecentos quilómetros de estradas⁴⁰⁵.

Em 1856, foi aprovado o primeiro Regulamento de Polícia para os caminhos de ferro em Portugal, em anexo ao Decreto de 23 de outubro. No essencial, o documento procurou prescrever medidas (provisórias) relativas à conservação dos caminhos de ferro, às contravenções da viação pública cometidas pelos concessionários ou locatários das vias-férreas, e à segurança da circulação nos caminhos de ferro. Nos termos deste regulamento, os crimes e as contravenções das disposições legais eram autuadas pelos engenheiros do Estado, pelos condutores ferroviários⁴⁰⁶ e por agentes nomeados ou autorizados pela Administração Pública para a vigilância dos caminhos de ferro, devidamente ajuramentados perante o juiz de Direito da comarca do seu domicílio.

O juramento prestado habilitava esses agentes de vigilância da Administração e dos concessionários ou locatários a autuar sobre toda a linha de ferro na qual eram empregados⁴⁰⁷. Os autos de notícia lavrados por crimes ou contravenções prevaleciam em juízo, isto é, faziam fé até prova em contrário.

Contando que estes vigilantes ou guardas, enquanto entidades particulares munidas de poderes públicos, desempenhavam funções próprias de polícia e de segurança pública, os seus autos deviam ser apresentados dentro do prazo de três dias perante o Administrador do Concelho do local da infração ou da residência do agente, sob pena de nulidade. Tratava-se, sem dúvida, de uma forma de controlar os poderes públicos que eram outorgados a essas entidades privadas, impedindo qualquer exorbitância ou abuso de poder. Este tratamento distinto traduz um sinal claro de consciencialização do Estado: percebeu-se que o exercício de funções públicas por atores privados não podia ter o mesmo tratamento que era dado aos funcionários do Estado. De resto, no exercício das suas funções, estes agentes de vigilância gozavam da proteção que era dada aos agentes de autoridade pública: todo o ataque, toda a resistência com violência e vias de facto aos empregados dos caminhos de ferro era punido com as penas aplicáveis aos crimes contra a ordem e tranquilidade pública⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ Cfr. Decreto de 5 de outubro de 1864, publicado no Diário de Lisboa n.º 224, de 5 de outubro de 1864, p. 773, nota (1).

⁴⁰⁶ O corpo de engenharia civil e seus auxiliares viria a ser devidamente organizado através do Decreto de 5 de outubro de 1864, publicado no Diário de Lisboa n.º 224, de 5 de outubro de 1864, pp. 773-787.

⁴⁰⁷ Cfr. artigo 23.º do Regulamento de Polícia para os Caminhos de Ferro em Portugal, aprovado pelo Decreto de 23 de outubro de 1856. Publicado no Diário do Governo n.º 252, de 24 de outubro de 1856.

⁴⁰⁸ Cfr. artigo 25.º do Regulamento de Polícia para os Caminhos de Ferro em Portugal, aprovado pelo Decreto de 23 de outubro de 1856.

Através da Carta de Lei de 25 de junho de 1864⁴⁰⁹, o governo foi autorizado a decretar medidas legislativas acerca do serviço de polícia, exploração e conservação dos caminhos de ferro, telégrafos, estradas, rios, canais e portos marítimos. Poucos meses depois, o Decreto de 31 de dezembro do 1864 aprovou o regulamento para a construção e exploração dos caminhos de ferro.

Nos períodos de construção e de exploração de caminhos de ferro, as empresas concessionárias deviam assumir amplas responsabilidades, de entre as quais se destacava a guarda e vigilância das linhas.

A polícia geral das vias férreas estava confiada a agentes da empresa, ajuramentados pelo Administrador do Concelho da área de residência. Para todos os efeitos legais, estes vigilantes eram considerados *agentes subalternos da autoridade pública*, dispondo de amplos poderes públicos. Entre outras competências, destaca-se a prerrogativa de lavrar autos de notícia acreditados em juízo, até prova em contrário, e de portarem armas, independentemente de licença especial⁴¹⁰.

Quanto à liquidação, fiscalização e cobrança do imposto de mercadorias em trânsito, a que se refere o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto de 31 de dezembro de 1864, a tarefa competia a um engenheiro fiscal do governo⁴¹¹. Decorridas mais de duas décadas, procurou-se uma forma mais conveniente aos interesses do Estado, pelo que a cobrança, fiscalização e liquidação do imposto do trânsito de passageiros e do transporte de mercadorias pelos caminhos de ferro passou a ser feita por agentes das companhias, sob a imediata responsabilidade destas, ou pelos empregados do Estado, conforme as linhas fossem administradas e exploradas por este ou por aquelas⁴¹².

Mas não demorou muito tempo a reconhecer-se que a substituição dos agentes fiscais do governo (atores públicos) por agentes de fiscalização externa (atores privados) havia sido um erro, e que daí não resultara qualquer vantagem para o serviço de fiscalização. Todos os comboios de transporte de mercadorias em trânsito passaram a ser novamente acompanhados por agentes fiscais do governo, com exceção das mercadorias transportadas a granel em vagões completos e insuscetíveis de serem fechados e selados, cuja fiscalização durante o

⁴⁰⁹ Diário de Lisboa n.º 144, de 2 de julho de 1864.

⁴¹⁰ Cfr. artigos 16.º e 17.º do Decreto de 31 de dezembro de 1864, publicado no Diário de Lisboa n.º 7, de 10 de janeiro de 1865.

⁴¹¹ Cfr. Decreto Regulamentar de 5 de abril de 1865, publicado no Diário de Lisboa n.º 86, de 18 de abril de 1865.

⁴¹² Cfr. Regulamento do Imposto do Trânsito nos Caminhos de Ferro, aprovado em anexo ao Decreto de 20 de setembro de 1888. Diário do Governo n.º 232, de 10 de novembro de 1888. Este Regulamento derogou o Decreto Regulamentar de 5 de abril de 1865.

trânsito ficava a cargo dos agentes das companhias ou direções dos caminhos de ferro, substituindo-se em tudo aos agentes fiscais do Governo⁴¹³. No ano seguinte, esta função passou a ser exercida pela Guarda Fiscal⁴¹⁴.

c) Agentes especiais de fiscalização da Companhia Geral dos Tabacos de Portugal e da Companhia Portuguesa de Fósforos

Através do Decreto de 23 de março de 1891⁴¹⁵, o Estado português procedeu à concessão direta do exclusivo do fabrico dos tabacos no continente do Reino e a importação dos seus tabacos nas colónias portuguesas de África, à denominada Companhia Geral dos Tabacos de Portugal⁴¹⁶.

Uma das preocupações refletidas nas bases do contrato prende-se com o descaminho de tabaco. Havia, de facto, razões para tal inquietação, na medida em que o contrabando de tabaco causava, desde há longos anos, um prejuízo substancial às finanças públicas⁴¹⁷.

Para fazer face a este flagelo, a Companhia Geral dos Tabacos de Portugal entendeu haver grande vantagem em promover a descoberta e fiscalização do contrabando e transgressões da sua indústria. Para tanto, recorreu ao dispositivo constante do artigo 6.º, n.º 6, das Bases de concessão, que permitia nomear agentes especiais da sua confiança, para promover a descoberta e a fiscalização dos descaminhos e transgressões, propondo ao Governo que, para o exercício da função, fossem aproveitados antigos empregados da fiscalização externa das alfândegas, bem como alguns comissários distritais e adjuntos do corpo de polícia fiscal, que pudessem ser dispensados do serviço, ficando os seus honorários a cargo da Companhia⁴¹⁸.

⁴¹³ Cfr. Decreto de 21 de fevereiro de 1889, publicado no Diário do Governo n.º 46, de 26 de fevereiro de 1889.

⁴¹⁴ Cfr. Decreto de 24 de abril de 1890, publicado no Diário do Governo n.º 95, de 29 de abril de 1890. A Guarda Fiscal tem a sua origem no Corpo de Guardas-Barreiras, criado pelo Decreto de 24 de dezembro de 1836.

⁴¹⁵ Diário do Governo n.º 66, de 24 de março de 1891. Aprova as Bases relativas à concessão do exclusivo do fabrico dos tabacos e ao empréstimo destinado à consolidação da dívida flutuante e à despesa extraordinária do Estado.

⁴¹⁶ Cfr. Estatuto aprovado pelo Decreto de 14 de abril de 1891, Diário do Governo n.º 82, de 15 de abril.

⁴¹⁷ Existem inúmeros relatos de descaminho de tabaco. Entre outros, vejam-se alguns processos datados dos anos 1700 e 1701 em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História...*, Tomo X, pp. 148-154.

⁴¹⁸ Cfr. Decreto de 12 de novembro de 1891, Diário do Governo n.º 261, de 18 de novembro. Veja-se, também, a Portaria de 10 de março de 1892, tornando extensivas aos empregados das direções fiscais de exploração de caminhos de ferro que pudessem ser dispensados do serviço, as disposições do Decreto de 12 de novembro de 1891, relativas à nomeação, pela Companhia Geral dos Tabacos, de agentes especiais de fiscalização (Diário do Governo n.º 59, de 15 de março).

Por Decreto de 13 de novembro de 1891⁴¹⁹, foram reguladas as atribuições e competências desses agentes. De acordo com o artigo 1.º, os agentes especiais de confiança da Companhia Geral dos Tabacos de Portugal incumbidos de promover a descoberta e a fiscalização dos descaminhos e transgressões do tabaco tinham, para todos os efeitos, quando ajuramentados⁴²⁰, o caráter, as garantias e responsabilidades de agentes da autoridade pública. Enquanto se conservassem ao serviço da mesma Companhia, eram dispensados de licença para o uso e porte de armas de fogo.

Não obstante a qualidade de que estavam investidos, não lhes era permitido prender, nem levantar autos, por entender-se que a repressão do contrabando continuava a pertencer, em exclusivo, à fiscalização do Estado.

Este preceito legal tem uma importância particular, na medida em que o legislador reconhece e expressa, com clareza, a demarcação dos papéis dos entes públicos e dos atores privados na prossecução de tarefas de segurança pública interna. Estava sedimentada a percepção de que competia ao Estado, em exclusividade, a repressão da criminalidade. Aqueles agentes especiais operavam, na essência, no domínio da prevenção, sem prejuízo de poderem requisitar a assistência e o auxílio dos agentes do Governo, sempre que se tornasse necessário.

Através do Decreto de 19 julho de 1901⁴²¹, foi concedida autorização à Companhia Portuguesa de Fósforos para criar um pessoal privativo com o fim de promover a descoberta e a fiscalização dos descaminhos e transgressões da sua indústria, nos mesmos termos e condições da Companhia Geral dos Tabacos de Portugal. O Estado tinha importantes e valiosos interesses ligados àquela companhia, convindo-lhe autorizar a Companhia Geral Portuguesa de Fósforos a estabelecer uma fiscalização privativa com agentes especiais da sua confiança, nos mesmos termos e com atribuições idênticas às que foram concedidas, pelos Decretos de 12 e 13 de novembro de 1891, à Companhia Geral dos Tabacos de Portugal.

⁴¹⁹ Diário do Governo n.º 261, de 18 de novembro de 1891.

⁴²⁰ O juramento destes agentes especiais de fiscalização era prestado perante o governador civil. Cfr. Portaria de 30 de setembro de 1891, publicada no Diário do Governo n.º 258, de 14 de novembro.

⁴²¹ Diário do Governo n.º 162, de 24 de julho de 1901.

d) Polícias privativas de empresas mineiras e industriais

As instruções da Direção Geral de Administração Política e Civil, de 2 de setembro de 1878, permitiam a criação de polícias privativas a cidadãos ou entidades que, dentro de certas condições, as requeressem aos respetivos governadores civis⁴²².

A constituição de corpos privativos de polícia em proveito de certas organizações empresariais ou industriais era vista pelo Estado central como muito vantajosa. Por sua vez, alguns setores empresariais tinham interesse em possuir uma polícia própria.

Numa época marcada pela pobreza, pelo arcaísmo e pela precariedade, o ambiente social e operário vivido nas minas e nas aldeias mineiras era muito instável. Em parte, a situação resultou do confronto entre uma rigorosa disciplina industrial e a resignação camponesa, incapaz de defender os seus interesses perante a avidez e exploração gananciosa da elite capitalista. MARTA SIMÕES escreve que, em termos gerais, “adotou-se uma «lógica mista» de exploração e proteção, dominação e controlo”⁴²³ dos operários.

As grandes explorações mineiras concentravam-se no interior do norte e centro do país, longe dos centros urbanos e, portanto, distantes das polícias de segurança pública. A instabilidade e a agitação iminente das massas operárias cansadas em termos físicos e psicológicos criavam um ambiente agressivo e explosivo, o que justificava a presença de vigilantes e guardas da GNR ou da PSP.

A influência exercida junto do poder político para a criação de polícias privativas faz-se sentir no Decreto n.º 16:206, de 7 de dezembro de 1928⁴²⁴, onde se pode ler que várias empresas de exploração de minas e outras indústrias do país solicitaram que lhes fosse permitido criar e manter, à sua custa, polícias privativas, “que não só lhes protejam a vida e os haveres, **mas mantenham dentro da ordem e da disciplina o pessoal nelas empregado**”⁴²⁵.

Este fundamento prescrito pelo legislador acaba por manchar a legitimidade da medida legislativa e desestruturar a natureza das polícias privativas que, na sua missão de proteção de

⁴²² As polícias privativas já existiam antes de 1878, e a elas se refere o § 4.º do artigo 124.º do Código Administrativo de 1836, atribuindo ao administrador do concelho “a superintendência e vigilância diária de tudo quanto respeita à polícia privativa”.

⁴²³ MARTA SIMÕES — *O Estado Novo e o Volfrâmio: 1933-1947*. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, p. 201.

⁴²⁴ Diário do Governo n.º 283, I Série, de 8 de dezembro de 1928, pp. 2491-2492.

⁴²⁵ Negrito nosso. No preâmbulo daquele Decreto alega-se, também, que a empresa das Minas de S. Domingos (em Mértola, distrito de Beja) “criou há mais de cinquenta anos a sua polícia privativa, que ainda hoje mantém, com perfeita e proveitosa organização”. Esta empresa foi a primeira a criar, no último quartel de oitocentos, um corpo de polícia privativo que se mantinha estacionado na área da concessão mineira. Veja-se HELENA M. ALVES — *Minas de S. Domingos: Entre o Património Construído e os Projetos de Musealização*. Atas do Seminário Museologia e Arqueologia Mineiras, Lisboa: Pub. do Museu do Instituto Geológico e Mineiro, 1998, pp. 49-56.

pessoas e bens, revestem-se de um formato *público* e, na prossecução de interesses disciplinares, adquirem uma feição *privada*. As polícias privativas das concessões mineiras e industriais constituíam, assim, um corpo de guardas com *funções semipúblicas*.

Da concessão de autorização⁴²⁶ para a constituição de polícias privadas retiravam-se grandes benefícios para o Estado que, por um lado, via policiados os locais onde se aglomerava um avultado número de indivíduos, sem dispêndio para a Fazenda Pública, e, por outro, controlava melhor as minas e outras explorações industriais afastadas dos povoados que, com frequência, acolhiam desertores, cadastrados e malfeitores que procuravam furtar-se à ação da polícia⁴²⁷.

Estas polícias, embora privativas, estavam diretamente subordinadas à Intendência Geral da Segurança Pública⁴²⁸. O preenchimento dos quadros fazia-se por duas vias: através de subchefes e guardas das polícias distritais a cuja área pertencesse a empresa, ou através do alistamento de novas praças, dando-se preferência aos combatentes da Grande Guerra⁴²⁹.

As polícias privativas usavam fardamento e armamento iguais aos da polícia de segurança pública, distinguindo-se pelo uso de um distintivo especial, colocado no braço esquerdo, com o escudo da República e o nome da empresa a que pertenciam. A ação destas polícias estava limitada à área ocupada pela empresa e estavam obrigadas a colaborar e prestar auxílio às autoridades públicas, sempre que lhes fosse requisitado⁴³⁰.

A solução encontrada para controlar o “barril de pólvora” e manter dentro da ordem e da disciplina a massa operária servia, na perfeição, os interesses das concessionárias. Afinal, esta era a melhor forma de exercer um poder (discricionário) sobre a mão-de-obra indiferenciada, pondo um freio ao incumprimento de regras e ordens, à violência e à agitação. M. SIMÕES dá-nos conta da ocorrência de “situações de exercício arbitrário da autoridade, sobretudo por

⁴²⁶ A autorização para a constituição de polícias privativas estava sujeita a duas condições essenciais: tratar-se de empresas mineiras ou industriais cuja atividade se exerça em lugares afastados das sedes dos concelhos a que pertençam; e a população mineira ou industrial não seja inferior a 500 pessoas (cfr. artigo 1.º do Decreto n.º 16:206, de 7 de dezembro de 1928). Com a publicação do Decreto-Lei n.º 31:635, de 12 de novembro de 1941, o limite mínimo da população mineira foi fixado em 100 indivíduos (cfr. artigo 7.º).

⁴²⁷ Cfr. preâmbulo do Decreto n.º 16:206, de 7 de dezembro de 1928, Diário do Governo n.º 283, I Série, de 8 de dezembro de 1928, p. 2491.

⁴²⁸ A Intendência Geral da Segurança Pública foi criada através do Decreto n.º 15:825, de 7 de agosto de 1928, substituindo-se à Direção Geral da Segurança Pública. Diário do Governo n.º 180, I Série, de 8 de agosto de 1928, pp. 1653-1655.

⁴²⁹ Cfr. artigos 2.º e 3.º do Decreto n.º 16:206, de 7 de dezembro de 1928. O pessoal da polícia de segurança pública destinado ao policiamento de empresas mineiras passou a transitar para o quadro adido. Veja-se o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 34:882, de 4 de setembro de 1945, que aprovou o quadro único do pessoal do Comando Geral da Polícia de Segurança Pública. Diário do Governo n.º 197, I Série, de 4 de setembro de 1945, pp. 715-719.

⁴³⁰ Cfr. artigos 3.º e 4.º do Decreto n.º 16:206, de 7 de dezembro de 1928.

parte de capatazes, encarregados e guardas”, e que “muitas concessões dispunham de um espaço para aplicação da «justiça privada», as «casas das ratas», onde eram temporariamente detidos, interrogados e punidos os «agitadores» e os «ladrões»”⁴³¹.

3. A constitucionalização da *segurança* e do instituto *Polícia*

Logo após a Revolução Francesa — que marca o triunfo do jusnaturalismo — as correntes iluministas impregnaram o sistema jurídico português, contando-se com um movimento do Iluminismo tardio que perdurou até à Revolução Liberal de 1820. A estas correntes, juntou-se uma dose de cultura política muito influenciada pela Constituição liberal espanhola de Cádiz de 1812 e, mais tarde, o “cartismo”, que esteve na base do sistema monárquico oitocentista.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, consequente da Revolução Francesa de 1789⁴³² — onde os princípios universais de *liberdade*, *igualdade* e *fraternidade*, de JEAN-JACQUES ROUSSEAU, foram eternizados — deixou, também, as suas marcas nas ideologias político-liberais.

Com a implantação da monarquia constitucional⁴³³ — que representa uma rutura abrupta com o absolutismo monárquico — esbateu-se o autoritarismo do monarca. A supremacia da Constituição impunha-se, agora, como norma limitadora do poder estatal e como garantia dos direitos individuais fundamentais, assentes no princípio da dignidade da pessoa humana.

Com o Estado liberal⁴³⁴ são afirmados os chamados *direitos de primeira geração*⁴³⁵, que decorrem da própria condição humana. Estes direitos exigem uma intervenção negativa do

⁴³¹ MARTA SIMÕES — *O Estado Novo...*, cit., pp. 201-202.

⁴³² Além do mais, no preâmbulo da Declaração identifica-se claramente a ideologia jusnaturalista, no segmento onde se lê «*Les Représentants du Peuple Français (...) ont résolu d'exposer, dans une Déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme (...)*».

⁴³³ Um sistema constitucional monárquico havia já sido suplicado a Napoleão Bonaparte, em 1808, possivelmente como estratégia para impedir a subida ao trono de Junot, que ambicionava ser rei de Portugal: “*Pedimos uma constituição e um rei constitucional*”. Estas palavras marcam a vontade popular em dar novo rumo a Portugal, preservando a sua independência e fundando o país em princípios dignificantes da pessoa humana: a igualdade perante a lei, a equidade, a liberdade individual, de imprensa e de culto religioso, a separação de poderes, a justiça fiscal e a instrução pública, princípios tão caros ao liberalismo. Cfr. *Súplica da Constituição de 1808*. Para um desenvolvimento, veja-se, com larga referência bibliográfica, JORGE BACELAR GOUVEIA — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. I, 4.^a edição revista e atualizada, Coimbra: Almedina, 2011, pp. 414 e ss.

⁴³⁴ A época liberal compreende o período que medeia entre 1820 e 1926, desconsiderando-se duas efémeras restaurações do Antigo Regime. Cfr. JORGE MIRANDA — *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 244.

⁴³⁵ Trata-se de uma formulação apresentada por KAREL VASAK, em 1979, numa conferência do Instituto Internacional dos Direitos Humanos.

Estado, no sentido de que deve abster-se de invadir a esfera pessoal do indivíduo (elevado à condição de cidadão) e de que o reconhecimento desses mesmos direitos não carece de uma qualquer medida política ou legislativa. São direitos naturais, com conteúdo civil e político, dos quais se destacam a vida, a liberdade, a propriedade e a segurança individual⁴³⁶.

O artigo 1.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822 refere, como seu objeto, “manter a liberdade, segurança, e propriedade de todos os Portugueses”, uma fórmula anunciada e reavida das Bases da Constituição de 9 de março de 1821.

A segurança pública — que surge como direito subjetivo material ou substantivo e como direito-garantia dos demais direitos individuais — assume-se, com distinção, como um bem imprescindível à matriz social, ganhando dignidade constitucional com a Constituição Política de 1822: “A *segurança pessoal* consiste na proteção, que o Governo deve dar a todos, para poderem conservar os seus direitos pessoais”⁴³⁷.

A influência dos ideais revolucionários franceses e das inspirações iluministas criou, na elite do movimento liberalista — avessa ao absolutismo —, a consciência global de que a garantia dos direitos fundamentais pessoais, sociais, económicos e políticos está dependente do próprio direito à segurança.

O artigo 174.º da primeira Constituição monárquica impôs a criação das Guardas Nacionais⁴³⁸, sujeitas, direta e exclusivamente, a autoridades civis⁴³⁹, para garantir a *segurança pessoal* dos cidadãos. Esta proteção de pessoas e bens (segurança pública) não integrava a *segurança interna*, porquanto esta estava confiada a uma “força militar

⁴³⁶ Hoje, é possível identificar três gerações de direitos fundamentais, que BACELAR GOUVEIA sintetiza da seguinte forma: “da primeira geração, os direitos cívicos e políticos; da segunda geração, os direitos de natureza económica e social, ligados às preocupações do Estado Social; e de terceira geração, os direitos ao ambiente e qualidade de vida, os direitos dos consumidores e os direitos de proteção da pessoa em face da utilização da informática”. JORGE BACELAR GOUVEIA — *Estudos de Direito Público*. Vol. I, 1.ª edição, S. João do Estoril: Principia, 2000, p. 75.

⁴³⁷ Artigo 3.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822. Itálico nosso. O artigo 3.º das Bases da Constituição de 9 de março de 1821 anuncia a *segurança* como princípio basilar da Constituição Política. A inclusão da palavra “pessoal” na redação da Constituição de 1822 indicia que o legislador constitucional pretendeu dar um cunho subjetivo à segurança, consagrando-a como *direito subjetivo material* dos cidadãos.

⁴³⁸ A Guarda Nacional foi criada pelo poder central, por Carta de Lei de 22 de março de 1823, mas a sua implementação no território dependia dos órgãos do poder local, o que dificultou o seu estabelecimento em todo o território nacional.

⁴³⁹ Com a reforma administrativa de MOUZINHO DA SILVEIRA, contida no Decreto de 18 de maio de 1832 (n.º 23), as Guardas Nacionais, até então vinculadas à autoridade dos juizes eletivos, passaram a subordinar-se ao magistrado administrativo da província — o prefeito — “chefe único de toda a Administração da Província” e “Delegado da Autoridade do Rei” (cfr. artigos 30.º e 71.º do Decreto de 16 de maio de 1832, n.º 23). Com a Carta de Lei de 25 de abril de 1835, o sistema provincial (com as prefeituras) foi substituído pela divisão administrativa do território português em distritos, encabeçados por um governador civil, e em concelhos, dirigidos pelos administradores de concelho, que detinham amplas atribuições e funções de superintendência dos assuntos de polícia (cfr. artigos 59.º e 63.º do Decreto de 18 de julho de 1835, que regulamenta a Carta de Lei de 25 de abril de 1835).

permanente, nacional” cuja função era “manter a segurança interna e externa do reino”⁴⁴⁰. O desenraizamento destes conceitos (segurança pública e segurança interna) assevera-se com a *politização* da segurança interna e a *judicialização* da segurança pública. A força militar, no cumprimento da sua missão de garantia da segurança interna e externa do Reino, estava subordinada ao Governo e ao seu serviço⁴⁴¹. A “segurança dos moradores do distrito” e a “conservação da ordem pública” — missões prosseguidas pela Guarda Nacional local — estavam confiadas aos juízes eletivos⁴⁴².

Esta diferença de tratamento, que impede uma aproximação e integração da *segurança pública* na *segurança interna*, indica que esta respeitava à defesa da integridade do território e da soberania nacional, contra ameaças insurrecionais ou externas; aquela dizia respeito à integridade pessoal, à (mera) proteção individual, um assunto entregue, por tradição, a cada município ou distrito, e não ao Governo da Nação.

Segundo GUEDES VALENTE — pioneiro no desenvolvimento da matéria atinente à *constitucionalização da segurança* em Portugal — “esta construção indicia que o legislador constitucional de 1822 enquadra a «segurança interna e externa do reino» na ideia de ameaça bélica”⁴⁴³.

O paradigma da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822 — que começa por consagrar os direitos individuais fundamentais dos cidadãos, renegando os demais assuntos para um segundo plano (Nação, religião, governo e dinastia) — inverte-se na Carta Constitucional de 1826, que preconiza os direitos fundamentais dos cidadãos no último artigo (145.º). Nesta norma fundamental, a *segurança individual* (segurança pública) é anunciada como princípio, mas as suas dimensões de *direito subjetivo material* e *direito-garantia dos demais direitos fundamentais* acabam eclipsadas. Já os valores da liberdade e propriedade assumem maior relevância⁴⁴⁴.

⁴⁴⁰ Cfr. artigo 171.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

⁴⁴¹ Cfr. § 2.º do artigo 171.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

⁴⁴² Cfr. artigo 181.º, inciso III da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

⁴⁴³ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Segurança (Interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976*. REAJ, Ano I, N.º 1, Porto Alegre/RS: OAB/ESA, Out/Nov/Dez 2013, p. 3. Veja-se, também, do mesmo Autor, *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013, p. 21 e ss.

⁴⁴⁴ Naquela época, o conceito de *segurança pública* parecia não coincidir com o atual. No índice alfabético da sua obra, PINHEIRO FERREIRA usa os conceitos de “**segurança pública**” e “**segurança pessoal**”. Naquele, cabiam os assuntos de segurança interna e externa do Reino, na aceção acolhida na época (defesa da Nação contra rebeliões ou invasões estrangeiras). Neste, cabia a mera segurança individual dos cidadãos, a proteção da integridade pessoal. A *segurança* (individual, humana, da pessoa) não mereceu, sequer, a atenção de PINHEIRO FERREIRA, cujas observações ao artigo 145.º incidem sobretudo nos valores *liberdade* e *propriedade*. Cfr. SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA — *Observações Sobre a Carta Constitucional do Reino de Portugal e a Constituição do Império do Brasil*. Paris: Na Officina Typographica de Casimir, 1831, pp. 91 e ss.

A Carta Constitucional de 1826 representa um retrocesso em matéria de segurança pública, se bem que tenha dado dignidade constitucional à *segurança individual*, associando-a à *liberdade* e à *propriedade*, mantendo o “tríptico liberal” anunciado na Constituição de 1822⁴⁴⁵. Esta segurança do cidadão continuava desenraizada da segurança interna — associada à integridade e defesa do Reino —, mantendo-se uma militarização da segurança interna (e externa) que impunha a todos os Portugueses a obrigação de “pegar em armas para sustentar a independência, e integridade do reino, e defendê-lo de seus inimigos externos, e internos”⁴⁴⁶. A segurança interna e externa do Estado estavam aliadas à defesa militar do Reino contra rebeliões (dimensão interna) ou invasões estrangeiras (dimensão externa), e a sua concretização constituía uma atribuição do Rei, enquanto chefe do poder executivo⁴⁴⁷.

As convulsões políticas e sociais da época — especialmente a Guerra Civil de 1832-1834 — ditaram uma definição de prioridades a favor da segurança interna (no sentido da prevalência da defesa e integridade do Reino contra insurreições, em detrimento da segurança pessoal ou proteção dos cidadãos), de modo que a segurança pública — e a força constitucional que ganhara com a Constituição de 1822 — perdeu espaço e relevância a seguir ao derrube do regime legitimista de D. Miguel.

Após a sua reabilitação em 1834, a Guarda Nacional deixou de constituir uma força (militar) de cariz policial, e os sucessivos regulamentos legais nunca associaram — pelo menos de forma expressa — a sua missão à garantia da segurança pública e dos regulamentos de polícia⁴⁴⁸. Com o fito de manter as forças miguelistas afastadas, o Decreto de 29 de março de 1834, que reabilitou a Guarda Nacional, adulterou a sua missão originária (e ajuramentada) de *manutenção da segurança e tranquilidade públicas*⁴⁴⁹, invocando a “imediata necessidade de criar uma força local sempre pronta a manter com a sua presença a ordem pública e restabelecê-la, tendo sido perturbada: uma milícia que, pelos elementos da sua composição e pela natureza da sua organização, seja própria para servir de barreira contra as tentativas do despotismo, e contra os excessos da anarquia; uma força que, sendo habitualmente sedentária,

⁴⁴⁵ Cfr. § 5.º do artigo 103.º e artigo 145.º da Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa de 1826. Referindo-se a este “tríptico”, cfr. RUI PEREIRA — *A Segurança na Constituição*. In GOUVEIA, Jorge Bacelar (coord.) — **Estudos de Direito e Segurança**, Vol. II, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 409-422 (409).

⁴⁴⁶ Cfr. artigos 113.º a 117.º da Carta Constitucional de 1826.

⁴⁴⁷ Cfr. artigos 75.º, § 15.º, 116.º e 145.º, § 34.º da Carta Constitucional de 1826.

⁴⁴⁸ Cfr. Carta de Lei de 22 de março de 1823, Decreto de 29 de março de 1834, de 21 de junho de 1846, e Portaria de 4 de agosto de 1834.

⁴⁴⁹ Cfr. n.ºs 19.º e 21.º da Carta de Lei de 22 de março de 1823.

possa no caso de invasão estrangeira oferecer uma poderosa e eficaz cooperação ao Exército de Linha”⁴⁵⁰.

A missão da Guarda Nacional passou, assim, a cingir-se à integridade e defesa do Reino (segurança interna e externa) contra todo o tipo de ameaça (bélica ou revolucionária). Tanto que, através de Portaria de 23 de março de 1835, a Rainha ordenou que “a Guarda Nacional não seja empregada em rondas de polícia, diligências criminais, ou em qualquer outro destino; e que o seu serviço só pode ser reclamado pela competente autoridade administrativa com exclusão de qualquer outra autoridade, nem pode jamais ser feito por ato próprio”.

Este paradigma manteve-se no artigo 119.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1838, que se encarregou de expressar que a Guarda Nacional — força permanente de natureza militar (sem cariz policial) — constitui parte da força pública, integrando-a no Capítulo respeitante à “Força Armada”⁴⁵¹. A segurança pública — que não mereceu dignidade constitucional em 1838 — estava atribuída, de forma muito imperfeita e deficitária, às Guardas Municipais e aos Corpos Militares mandados formar por decreto Real⁴⁵².

Embora entronque na mesma “lógica liberal e de militarização da segurança”⁴⁵³ das Leis Fundamentais que a antecedem, a Constituição Política de 1838 ganha por ser a primeira a referir-se ao conceito de “polícia”⁴⁵⁴.

Uma leitura mais ou menos atenta das seis Constituições portuguesas, focando em particular a segurança, conduz-nos a uma conclusão interessante: são as Constituições de modelo liberal em termos de direitos e de tendência democrática no que respeita a participação política dos cidadãos que mais valorizam a segurança⁴⁵⁵. A Constituição de 1822 — a mais distinta em matéria de segurança pública — revela bem esta preocupação do Estado

⁴⁵⁰ Cfr. Relatório que antecede o Decreto de 29 de março de 1834.

⁴⁵¹ Cfr. artigo 121.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1838.

⁴⁵² Recorde-se que, pouco depois da sua criação, a Guarda Nacional foi extinta por Carta de Lei de 13 de junho de 1823 e, mais tarde, reabilitada após a vitória dos liberalistas, por Decreto de 29 de março de 1834. As conturbações político-sociais impediam que se criassem corpos desta Guarda em todo o território nacional, daqui que, para colmatar tamanho inconveniente, através de Carta de Lei de 22 de fevereiro de 1838, D. Maria II tivesse mandado organizar Corpos Militares em todos os distritos administrativos do continente de Portugal, destinados a cooperar para a manutenção da ordem, segurança e polícia do respetivo distrito. Para uma visão aprofundada da evolução da instituição policial, ver *supra*, ponto 1.

⁴⁵³ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Segurança (Interna) na Constituição...*, cit., p. 5.

⁴⁵⁴ Artigo 12.º: “Todo o cidadão pode conservar-se no Reino, ou sair dele e levar consigo os seus bens, uma vez que não infrinja os regulamentos de **polícia**, e salvo o prejuízo público ou particular”. Negrito nosso. O conceito é tomado em sentido formal, e não institucional, mas esta circunstância não retira relevância à referência do conceito na Constituição.

⁴⁵⁵ Cfr. RUI PEREIRA — *A Segurança na Constituição...*, loc. cit., pp. 410-411, e *Lei e Segurança*. In **Correio da Manhã**, de 24 de maio de 2012.

liberal ao consagrar, no seu primeiro artigo, a segurança como uma das três liberdades fundamentais: a liberdade individual, a segurança e a propriedade. Estes mesmos princípios e direitos basilares serviram para edificar a primeira Constituição Política da República Portuguesa.

No que respeita aos direitos e garantias individuais, a Constituição de 1911 estabelece a inviolabilidade dos direitos à liberdade, à segurança individual e à propriedade⁴⁵⁶, mas o desígnio constitucional atinente à segurança não passa da lógica da militarização da segurança interna e externa do Estado, com o estabelecimento de uma “força pública obediente”⁴⁵⁷ ao serviço do Governo e dos interesses protecionistas do poder político⁴⁵⁸. Pese embora as alterações de fundo inscritas na instituição policial⁴⁵⁹ e os princípios do individualismo liberal — que aprovam a existência de uma força policial para a proteção do povo —, a segurança pública parecia renegada para um segundo plano constitucional impercetível.

A Constituição Política da República Portuguesa de 1933, que pôs fim à Ditadura Militar, parece não ter dado qualquer importância à segurança pública interna, enquanto direito do cidadão à proteção policial como garantia para o exercício dos demais direitos e liberdades individuais. Afasta-se do “pessoalismo liberal e da firmada individualidade sobre o coletivo”, sobrepondo a estadualidade à personalidade, e perfilha a “militarização da segurança interna que se confunde com a segurança externa”. A segurança assume-se como “um dever do cidadão e um direito do coletivo e não um direito do cidadão”⁴⁶⁰.

O artigo 53.º, inserto no título “Da Defesa Nacional”, atribui a manutenção da ordem e da paz públicas às instituições militares, em todo o território nacional⁴⁶¹, mas essa missão tem o cunho antidemocrático de protecionismo da integridade, soberania e poder do Estado-político. A segurança não é vista, com propriedade, como valor e direito garantístico das liberdades individuais e coletivas. Na parte das garantias fundamentais da Nação portuguesa não se

⁴⁵⁶ Cfr. artigo 3.º da Constituição Política da República Portuguesa de 1911.

⁴⁵⁷ Cfr. artigo 69.º da Constituição Política da República Portuguesa de 1911.

⁴⁵⁸ O artigo 47.º, n.º 9, da Constituição Política da República Portuguesa de 1911 atribui ao Presidente da República de “Prover tudo quanto for concernente à segurança interna e externa do Estado, na forma da Constituição”.

⁴⁵⁹ Recorde-se que, com a proclamação da República, na manhã de 5 de outubro de 1910, o Corpo de Polícia Civil — considerado pró-monárquico — assumiu a designação de Polícia Cívica, extinguiram-se as guardas municipais de Lisboa e do Porto, e foi criada a Guarda Nacional Republicana, uma força constituída por militares organizados num corpo especial de tropas com funções de segurança e ordem públicas, vocacionada para a polícia dos campos e povoações rurais. Ver *supra*, ponto 1.

⁴⁶⁰ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Segurança (Interna) na Constituição...*, cit., pp. 6-7.

⁴⁶¹ Cfr. artigo 53.º da Constituição Política de 11 de abril de 1933. Sobre isto, veja-se HÉLDER VALENTE DIAS — *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 100-101.

encontra qualquer referência direta à segurança, nem tampouco constitui uma incumbência expressa do Estado⁴⁶². Do mesmo modo, a polícia não mereceu consagração constitucional expressa no quadro da Constituição do Estado Novo.

Esta omissão não significa, de forma alguma, que os Estados ditatoriais assumem uma posição de total despreocupação ou desconsideração pela segurança de pessoas e bens na vida em sociedade. Acontece que, para estas formas de governo, a questão da segurança (da militarização da segurança interna) é encarada como um pressuposto do exercício do poder estatal, daqui não ser tratado como direito autónomo ou como uma garantia para o exercício ou concretização dos demais direitos ou liberdades fundamentais. Diz-nos RUI PEREIRA que “a compreensão de que os direitos têm um valor relativo em confronto com outros direitos só está ao alcance dos regimes democráticos”⁴⁶³.

Nos Estados de matriz representativa ou democrática, a segurança individual adquire um papel de preponderância a par da liberdade pessoal. Nestes, o Estado arroga a incumbência (imposta por via constitucional) de promover um clima de tranquilidade e paz social, sem o que não se vislumbra a felicidade da comunidade político-organizada.

A ideia de dever estatal de proteção dos cidadãos, que começou a impor-se com alguma seriedade em meados do século XVIII⁴⁶⁴, ganhou uma relevância particular com a constitucionalização da segurança, se bem que as convulsões políticas, sociais e revolucionárias da época oitocentista tenham tolhido a afirmação e a construção dogmática da instituição policial. Os ideais democráticos consolidaram a noção de que o Estado, enquanto instrumento jurídico-político ao serviço do povo, deve corresponder ao *Contrato Social*. Com efeito, as teses contratualistas⁴⁶⁵ avivaram a ideia de que, numa sociedade, os homens teriam de ceder parte da sua liberdade individual, convertida no poder e na autoridade do Estado, em prol da vontade coletiva e do bem comum⁴⁶⁶. Com a primeira Constituição portuguesa, “esta autoridade geralmente consiste em fazer executar as leis; expedir os decretos, instruções, e

⁴⁶² Cfr. artigo 6.º da Constituição de 11 de abril de 1933.

⁴⁶³ Cfr. RUI PEREIRA — *Lei e Segurança*. In **Correio da Manhã**, de 24 de maio de 2012.

⁴⁶⁴ Recorde-se, é com a institucionalização da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino, em 1760, que se pode falar em orgânica e funcionamento do instituto “*Polícia*”. Cfr. *supra*, ponto 1.

⁴⁶⁵ Das quais podemos destacar as teorias contratualistas de HOBBS, SPINOZA e, em particular, LOCKE e ROUSSEAU.

⁴⁶⁶ Em boa verdade, as primeiras ideologias do *Contrato Social* remontam, pelo menos, à escola epicurista, em doutrinas que sustentavam a ideia segundo a qual, entre os indivíduos de uma sociedade, é estabelecido um pacto (tácito) de não-agressão da paz alheia, pois só este caminho levava a um estado de tranquilidade, à ausência de sofrimento e, em consequência, à felicidade do homem.

regulamentos adequados a esse fim; e prover a tudo o que for concernente à segurança interna e externa do Estado (...)⁴⁶⁷.

A aceitação ou legitimação social da *autoridade*⁴⁶⁸ conduz-nos à existência de instituições encarregues de prosseguir os interesses da sociedade organizada. A segurança pública é um desses interesses de que a consciência global da nação não prescinde. É precisamente por ser imprescindível que o povo deposita, nas suas polícias, as medidas certas de legitimidade para o exercício de funções de autoridade.

A sociedade não aceita, contudo, que a promoção da segurança se faça com o atropelo desmesurado da liberdade, quer como direito, quer como princípio. Os ideais liberais impuseram um equilíbrio delicado entre a liberdade e a segurança. Não são mais admitidas, por exemplo, medidas de segurança como outrora foram impostas por PINA MANIQUE, que espezinhavam a liberdade ambulatoria, a liberdade intelectual, a liberdade de reunião ou a liberdade artística⁴⁶⁹.

Com exceção da Lei Fundamental do Estado Novo, todas as Constituições portuguesas adotam o paradigma segundo o qual a liberdade dos cidadãos não pode ser exercida sem segurança, isto é, todas reconhecem a segurança — seja concebida como direito fundamental, seja encarada como função do Estado — como *direito-garantia*. Em simultâneo, também todas as Constituições reconhecem que a coartação do princípio e do direito à liberdade através de medidas legislativas, administrativas ou policiais deve restringir-se ao estritamente necessário para fazer valer outros direitos fundamentais pessoais ou coletivos. A liberdade humana é, por assim dizer, acolhida como uma presunção universal.

Com a implantação do Estado constitucional, a limitação do poder político e do Governo inscreve-se num texto constitucional. O poder coercivo do Estado está submetido a uma lógica de justificação, que limita o seu exercício, dando-lhe um enquadramento de legalidade jurídica e de legitimidade sociológica. Em consequência, a instituição policial não pode mais exercer-se sem uma limitação dos poderes de polícia.

GUEDES VALENTE refere-se à Constituição como sendo o primeiro código de conduta, de legalidade e de legitimidade da atividade policial, tanto em relação aos direitos fundamentais em geral como perante o direito à liberdade e à segurança⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ Artigo 122.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822. Itálico nosso.

⁴⁶⁸ Sobre a legitimação sociológica e jurídico-política da *autoridade*, veja-se *supra*, Parte I, Capítulo I, 3 e 4.

⁴⁶⁹ Cfr. *supra*, ponto 1.

⁴⁷⁰ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013, p. 26.

A constitucionalização da segurança implica, por um lado, que o Estado assuma a tarefa pública de *defesa da legalidade democrática, de garantia da segurança interna e de defesa dos direitos dos cidadãos*⁴⁷¹. No quadro destes *três grandes axiomas da função de Polícia*⁴⁷², o Estado torna-se no ator principal na questão da promoção da segurança interna, independentemente das formas jurídicas de organização da Administração e de prosseguir aquela tarefa fundamental de forma direta ou indireta.

A constitucionalização da segurança circunscreve, por outro lado, a atividade dos atores promotores da segurança a princípios e vinculações constitucionais, reguladores da sua atuação na sociedade. Neste sentido, tanto a ação dos promotores diretos — as forças e os serviços de segurança ou polícias administrativas e judiciárias — como os promotores indiretos da segurança — entidades privadas, serviços de prestação de segurança privada e serviços de autoproteção — devem submeter-se a vinculações constitucionais garantísticas e protetoras dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e a princípios de juridicidade típicos da atividade administrativa⁴⁷³.

A Constituição democrática de 1976 encarrega-se de apartar a segurança interna e a segurança externa⁴⁷⁴, e configura a *segurança* como uma tarefa fundamental do Estado, sendo a mais copiosa nessa matéria⁴⁷⁵. Além de aliar a *segurança* à *liberdade*, como se dependessem uma da outra e se regulassem de modo recíproco⁴⁷⁶, desenvolveu uma norma sobre “Polícia”, atribuindo-lhe a função de defesa da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos⁴⁷⁷. Com a revisão de 1982, que reforçou a “desmilitarização da função de segurança interna”, a *garantia da segurança interna* passou a integrar, de forma expressa, o leque das funções

⁴⁷¹ Cfr. n.º 1 do artigo 272.º da Lei Fundamental.

⁴⁷² Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Os Desafios Emergentes de uma Polícia de um Estado de direito e democrático*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Politeia: Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Ano IX — 2012**, Lisboa: ISCPSI, 2014, p. 256.

⁴⁷³ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança...*, cit., pp. 26-28. Trataremos de desenvolver esta matéria no Capítulo II da Parte II.

⁴⁷⁴ Cfr. artigo 272.º e artigos 273.º a 276.º da CRP. Com a revisão constitucional de 1982, o Título IX da Constituição assume a designação de “Defesa Nacional”, substituindo-se à epígrafe “Forças Armadas” do Título X da versão originária.

⁴⁷⁵ A versão originária da Constituição de 1976 não alude, de forma expressa, à segurança como tarefa fundamental do Estado. A Revisão Constitucional de 1982 tratou de explicitar essa matéria, ao incluir, no artigo 9.º, a tarefa estatal fundamental de “garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático”, e ao alargar, no artigo 272.º, as missões da Polícia, incumbindo-a de “garantir a segurança interna e a legalidade democrática”. Para uma análise aprofundada da evolução do conceito de segurança interna na legislação constitucional e ordinária, veja-se LUÍS FIÀES FERNANDES — *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI, 2014, pp. 37 e ss., e RUI PEREIRA — *A Segurança na Constituição...*, loc. cit., pp. 411 e ss.

⁴⁷⁶ Quanto a este aspeto, RUI PEREIRA fala numa relação de complementaridade e interdependência funcional entre os direitos à liberdade e à segurança. In *A Segurança na Constituição...*, loc. cit., p. 411.

⁴⁷⁷ Cfr. artigo 272.º da versão originária da Constituição da República Portuguesa de 1976.

genéricas da Polícia, assumindo-se como direito-garantia dos cidadãos, despedada da “dimensão bélica da segurança”⁴⁷⁸.

No período que se seguiu à Revolução de 25 de Abril, assistiu-se a uma predominância dos valores da liberdade em detrimento dos valores da segurança, muito por força de uma cultura política de opressão social que, naquela época, permanecia muito viva na consciência coletiva⁴⁷⁹. Pese embora o esforço da Constituição da República de 1976 em procurar fraternizar os princípios da liberdade e da segurança — consagrando-os no mesmo artigo — estes dois sistemas de valores mantiveram-se afastados até meados da década de oitenta, a partir da qual se assiste a uma evolução progressiva e conciliadora dos valores liberdade e segurança⁴⁸⁰.

O cunho *garantista* da segurança (alinhavada como direito-garantia ou pressuposto para o gozo dos demais direitos dos cidadãos) não se alterou com a terceira revisão constitucional. Depois das revisões de 1997 e 2001, a Constituição alcançou um notável equilíbrio entre o que se pode designar de *garantismo* e *securitarismo*, promovendo a detenção de suspeitos para identificação, o julgamento de arguidos ausentes, a cooperação internacional policial e judiciária, a possibilidade de realizar buscas domiciliárias durante a noite, nos casos mais graves, e a integração das matérias sensíveis na reserva absoluta da Assembleia da República⁴⁸¹.

Num Estado de direito democrático, as diversas instituições que prosseguem as finalidades essenciais à organização da sociedade carregam sempre um peso enorme de legitimação popular. Num país como Portugal, de tradição centralista e monopolista, essa legitimação acentua-se quando tratamos de instituições — como a organização policial — cujas prossecuções são suscetíveis de contender diretamente com os mais altos valores

⁴⁷⁸ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Segurança (Interna) na Constituição...*, cit., pp. 10 e 14.

⁴⁷⁹ ROGÉRIO ALVES afirma que a segurança perdeu alguma da sua dignidade e preponderância no pós 25 de Abril, por ser vista como um resquício ou ingrediente da ditadura do Estado Novo. ROGÉRIO ALVES — *Direito à Liberdade e à Segurança*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 141-145 (141).

⁴⁸⁰ Algumas reformas estatutárias e orgânicas das organizações policiais marcam um momento de viragem na atenção dada aos assuntos da segurança. Por exemplo, o regime orgânico e estatutário da PSP aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39497, de 31 de dezembro de 1953 vigorou durante mais de 30 anos, até 1985. Foram precisas mais de três décadas para que o velho Estatuto fosse revogado e substituído por um novo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de maio. A primeira Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 20/87, de 12 de junho, contribuiu, também, para os esforços envidados na conciliação dos princípios e valores *liberdade e segurança*.

⁴⁸¹ Nestes termos expressa-se RUI PEREIRA — *Lei e Segurança*. In **Correio da Manhã**, de 24 de maio de 2012. Cfr., também, *A Segurança na Constituição...*, loc. cit., p. 414.

constitucionais, como o direito à vida, o direito à integridade pessoal, o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar, ou o direito à liberdade e à segurança⁴⁸².

Com o fito de afastar-se do ideário belicista e das tendências securitárias⁴⁸³ — que tendem em atrofiar a conceção de Estado de direito democrático e os direitos fundamentais pessoais mais elementares —, o legislador constitucional consagrou o direito à segurança no n.º 1 do artigo 27.º da Lei Fundamental, colocando-o lado a lado com o direito à liberdade: “Todos têm direito à liberdade e à segurança”⁴⁸⁴.

A enunciação destes dois direitos na mesma norma revela o justo equilíbrio que deve existir na promoção de um e de outro, para uma vida em sociedade que se não quer balançada nem para o lado da libertinagem, nem para o lado da constrição desmesurada dos direitos pessoais essenciais à vivência coletiva e individual.

Uma análise apartada dos direitos/bens/valores/princípios *liberdade* e *segurança* pode resultar na ideia (equívoca) de que são realidades antagónicas. Porém, uma análise reflexa ou espelhada da *liberdade* e da *segurança* prova-nos o contrário, concluindo-se que, afinal, funcionam como “corolário e fundamento da expressão de todos os demais direitos pessoais, culturais, sociais e económicos”⁴⁸⁵. Ainda que se encare a segurança como um dever e um fim fundamental que o Estado prossegue com recurso a instrumentos de *coação jurídica* e *coação*

⁴⁸² A associação dos homens em comunidade visa, além do mais, estabelecer dispositivos de proteção comum, de segurança pública. É assim compreensível que o exercício, por parte do Estado, de poderes de autoridade, careça de uma larga medida de legitimação popular. Não vinga mais a invocação de Deus como artifício perfeito para o Príncipe (o Estado) justificar a fonte da sua autoridade. Vai longe o tempo em que a legislação régia se referia à divindade como fonte legitimadora para a emanação de normas jurídicas. Os alicerces da autoridade régia fundavam-se, em boa parte, na religião, um instrumento precioso que servia, na perfeição, a ordem política, para conduzir o povo à obediência sem recorrer à violência ou a uma autoridade coerciva, garantida pela força. Para mais desenvolvimento, ver *supra*, Capítulo I, 3.

⁴⁸³ CARLOS BLANCO DE MORAIS parece ser um defensor da absolutização da segurança pública, propondo um “reforço da autoridade dos agentes policiais” e medidas de cariz securitário ou, até, belicistas. Defende uma “prevenção e repressão vigorosa da criminalidade”, através da “desarticulação, com mão dura, dos grupos organizados de delinquentes”, propondo “utilizar com mais frequência subunidades de intervenção especial da GNR, para o combate à criminalidade violenta (...) em reforço das forças policiais locais”. Propõe, também, “alargar substancialmente o sistema de videovigilância nos locais públicos onde exista uma maior perceção ou um maior risco efetivo de insegurança”, uma agilização ou flexibilização do regime do “uso de armas de fogo e de outras armas de defesa, pelas forças de segurança”, o “abaixamento da idade de responsabilidade penal” dos menores, e uma utilização “descomplexada do agente policial infiltrado”. O Autor refere-se, quase que em exclusivo, à GNR — força de matriz militar — como solução para o “combate” à criminalidade, indiciando uma preferência por uma organização militar das forças de segurança, chegando a propor a futura militarização da PSP “com um estatuto análogo à GNR”. Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS — *A Insegurança Pública em Tempos de Crise*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 25-33 (30-33).

⁴⁸⁴ Os direitos à liberdade e à segurança surgem, também, lado a lado, no artigo 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁴⁸⁵ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral...*, cit., p. 106.

*material*⁴⁸⁶, a sua análise não se esgota aí. A segurança funciona, no final de contas, como “garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”⁴⁸⁷.

Com efeito, se é verdade que a promoção da segurança exige uma compressão ou restrição parcial ou total da liberdade (em sentido lato), também é certo que, por força dos princípios do Estado democrático de direito — mormente, o da dignidade da pessoa humana — o direito à liberdade retrai qualquer tendência de absolutização da segurança ou ideário securitário, desadequada aos lúdicos ensejos da sociedade organizada.

Uma absolutização do direito à segurança — típica das teorias securitárias e belicistas, atrofiadoras da liberdade humana — horripila os princípios do Estado de direito democrático, onde qualquer restrição aos direitos fundamentais deve conformar-se com os princípios constitucionais, em geral, e com o conteúdo do artigo 18.º da Lei Fundamental, em especial⁴⁸⁸.

Quer isto dizer que se o Estado tem, por um lado, o *dever fundamental de proteger os cidadãos contra ameaças e agressões* — podendo recorrer, se necessário, à força pública —, por outro lado, o cidadão tem o *direito de defesa contra eventuais abusos dos poderes públicos* que atentem contra os princípios constitucionalmente consagrados e contra o exercício livre e legítimo dos direitos e liberdades fundamentais. O primeiro caso traduz-nos a *vertente positiva do direito à segurança*, competindo à Polícia, na aceção do artigo 272.º da CRP, “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”⁴⁸⁹. O segundo caso conforma a *vertente ou dimensão negativa do direito à segurança*, enquanto direito subjetivo, de cada cidadão, à segurança⁴⁹⁰.

O conceito de *Polícia* é tomado no artigo 272.º da CRP em sentido lato, na sua tridimensionalidade, compreendendo a polícia administrativa em sentido estrito, a

⁴⁸⁶ Nestes termos, cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral...*, cit., p. 106.

⁴⁸⁷ J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA — *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.ª edição, revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 478.

⁴⁸⁸ GUEDES VALENTE adverte para os perigos das “tendências securitárias e belicistas de prevenção e repressão dos fenómenos criminais” que têm fustigado as políticas criminais amedrontadas perante os ventos de aumento da criminalidade e da violência, conduzindo a “opções político-legislativas de restrição de garantias jurisdicionais na prevenção e na persecução criminal que se enquadram nas teorias securitárias e judicialistas do Direito penal”. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2, Jul/Dez 2011, pp. 47-63 (50); *Os Desafios Emergentes...*, loc. cit., pp. 259; e *Ciências Policiais: Ensaios*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014, p. 15. “A absolutização ou deificação do direito à segurança promoveria a niilificação dos demais direitos fundamentais pessoais, consequência inaceitável em uma comunidade que se arroga de valores humanitários (...)”. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança...*, cit., p. 110.

⁴⁸⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 272.º da CRP.

⁴⁹⁰ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA — *Constituição...*, cit., p. 479, e MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral...*, cit., p. 106.

polícia de ordem, tranquilidade e segurança públicas, e a polícia judiciária⁴⁹¹. Porém, o n.º 4 daquela norma fundamental prescreve uma conceção constitucional de Polícia na qual cabem, apenas, as *forças de segurança*. Nem todas as polícias constituem uma força de segurança. Por exemplo, a Polícia Municipal, o SEF, a PJ ou a ASAE são polícias — na aceção que tivemos já oportunidade de desenvolver⁴⁹² — mas não são forças de segurança. Para que uma polícia adquira o estatuto de força de segurança, tem de respeitar os princípios da territorialidade, da reserva de lei e da unidade de organização para todo o território nacional⁴⁹³.

Os princípios da territorialidade e da reserva de lei não determinam, *per si*, se uma força policial é ou não uma força de segurança, mas reforçam ou dão consistência ao enquadramento de uma determinada polícia como força de segurança, cuja organização deve ser única para todo o território nacional e deve abarcar as dimensões funcionais de polícia de ordem e tranquilidade pública, polícia administrativa e polícia judiciária.

À expressão *força de segurança* junta-se a de *serviço de segurança*. É comum a lei e a literatura jurídica referirem-se à fórmula “*forças e serviços de segurança*”, que surge em grande plano na Lei de Segurança Interna⁴⁹⁴.

Um serviço de segurança, se bem que aclame também aqueles princípios, distingue-se de uma força de segurança por não operar no quadro da manutenção e reposição da ordem pública. Uma força de segurança caracteriza-se pela faculdade de os seus meios humanos — agentes de autoridade — recorrerem à força pública (violência legítima) de modo organizado e em coletividade. Dito de outro modo, a designação de *forças de segurança* é atribuída às corporações policiais que disponham da capacidade de se compor em *força pública* — estrutura organizacional capacitada para o uso coletivo de meios coercivos —, estando munidas da prerrogativa de recurso à violência legítima para proceder à manutenção e reposição da ordem, tranquilidade e segurança públicas (v. g., em manifestações ou espetáculos na via pública ou em recintos de natureza diversa, artística, cultural, desportiva).

A PSP, a GNR, o Corpo da Guarda Prisional⁴⁹⁵ e a Polícia Marítima⁴⁹⁶ são forças de segurança. Os serviços de segurança “são os demais serviços, não necessariamente

⁴⁹¹ Cfr. FERNANDA MARIA MARCHÃO MARQUES — *As Polícias Administrativas*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 1.º Vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, p. 153.

⁴⁹² Ver *supra*, Capítulo I, 3.3.

⁴⁹³ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2014, p. 51.

⁴⁹⁴ Cfr. Capítulo IV da LSI, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. Nos termos do artigo 25.º da LSI, “as forças e os serviços de segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna. Exercem funções de segurança interna, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Segurança. Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica”.

⁴⁹⁵ Quanto à qualificação do Corpo da Guarda Prisional como força de segurança no espaço do sistema prisional, veja-se MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Natureza Jurídica do Corpo da Guarda Prisional*. Lisboa: EDIUAL, 2008.

⁴⁹⁶ Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.º 220/2005, de 23 de dezembro e n.º 235/2012, de 31 de outubro (aprova o Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima), a Polícia Marítima é uma “força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e composta por militares e agentes

policiais, que concorrem para garantir da segurança interna”, mas não talhados para operar no quadro da manutenção e reposição da ordem pública (v. g., PJ, SEF, SIS, ASAE)⁴⁹⁷.

A organização coletiva dos meios humanos através de dispositivos táticos é essencial para que se possa constituir uma força pública com capacidade para manter a ordem pública num policiamento a um evento ou espetáculo, e promover a sua reposição em caso de necessidade (v. g., dispersão de uma manifestação ilegal ou opugnação de uma desordem entre adeptos num espetáculo desportivo). Sem uma organização dos meios humanos em coletividade tática, temos membros mas não um corpo policial.

A garantia constitucional dos direitos dos cidadãos está, deste modo, refém do valor *liberdade*. Esta liberdade, elemento verdadeiramente edificante de uma democracia e da ideia de Estado de direito que tem como escopo a dignidade da pessoa humana, só é efetiva quando aliada ao bem jurídico *segurança*.

Os direitos fundamentais liberdade e segurança assumem, por isso, uma importância particular. Estes conceitos formam, por um lado, valores *em si mesmo*, que o cidadão não dispensa para a sua felicidade e de que a sociedade politicamente organizada não abre mão, por ser essencial à sua conservação. A fórmula *liberdade e segurança* arquiteta, por outro lado, um mecanismo de garantia para a realização dos demais valores e direitos fundamentais.

A Constituição da República Portuguesa consagra os direitos *liberdade e segurança* no artigo 27.º numa fórmula que, como se disse, profetiza um equilíbrio imprescindível à sociedade, resultante da realização (em conexidade) destes direitos. Essa fórmula — princípio basilar segundo o qual a liberdade é indissociável da segurança dos cidadãos⁴⁹⁸ — é tomada pelas mais eminentes convenções de direito internacional e declarações solenes, designadamente, no artigo 9.º, § 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, no artigo 3.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no artigo 5.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e no artigo 2.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Liberdade e segurança são, sem dúvida, dois conceitos correlacionados para efeitos de configuração de uma comunidade sociopolítica regulada pelo Direito. A liberdade situa-se no seio de uma genuína democracia e de qualquer Estado de direito. A segurança deve ser vista e

militarizados da Marinha”, competindo-lhe, em colaboração com as demais forças policiais, garantir a segurança e os direitos dos cidadãos.

⁴⁹⁷ Cfr. JOÃO RAPOSO — *Direito Policial: Lições aos Alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Policopiado, Lisboa, 2003/04, pp. 32-33.

⁴⁹⁸ Cfr. RCM n.º 45/2007, de 19 de março (proposta para a aprovação de uma nova lei de segurança interna).

apreendida pela sociedade como sendo “a primeira das liberdades”, da mesma forma que “a liberdade é a primeira de todas as seguranças”⁴⁹⁹.

O princípio da *liberdade* pode traduzir-se num leque com uma amplitude infinita. E a participação da sociedade na atividade de regulação da vida social radica precisamente — num Estado de direito como o nosso — no conceito de liberdade dos cidadãos. Ainda que essa função de regulação normativa da vida em comunidade pertença originariamente ao Estado — que, para tanto, é (ou foi) criado —, não se quer com isso mistificar a participação da sociedade civil na atividade de administração da segurança pública. O envolvimento dos entes privados na função do Estado não pode ser visto como alienígena. Apenas o espaço ou o lugar que nele ocupa pode ser discutido.

Quanto a isto, é hoje muito debatido o papel que o Estado deve ter em matéria de segurança dos seus cidadãos. É indiscutível que a atividade de segurança pública — que, aliás, contribui para a explicação da génese do Estado —, se apresenta com claro interesse para toda a coletividade, pelo que deve questionar-se, desde logo, se esta função deve recair, de forma obrigatória, sobre a Administração Pública, ou se, por via de formas jurídico-privadas de organização administrativa, é viável ceder um amplo espaço desta atividade à sociedade.

É comum dizer-se que *não há liberdade sem segurança e não há segurança sem liberdade*, um axioma jurídico cujas proposições se enunciam sem que seja afirmada nem negada a sua verdade⁵⁰⁰. A validade destas proposições é intuitiva e real, sem dúvida, e a antinomia que delas se eleva é meramente aparente. O paradoxo criado pode conduzir-nos à ideia de que a existência de uma daquelas asserções anula necessariamente a outra. Mas isso não acontece: elas completam-se mutuamente e limitam-se ao mesmo tempo. Ainda que inconformados, daqui devemos retirar uma construção lógica para uma dogmática jurídico-constitucional que se quer sólida.

Se é certo que a essência de viver sem perda da dignidade humana é ser-se livre, não menos certo se apresenta a fantasia de que a liberdade individual prescinde da segurança. E se alguns fazem valer a ideia de que a liberdade está hoje em crise, outros procuram justificar a

⁴⁹⁹ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Os Desafios Emergentes...*, loc. cit., pp. 266-267.

⁵⁰⁰ SEVERIANO TEIXEIRA garante que a segurança “é uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público. Sem Segurança não há desenvolvimento económico. Sem Segurança não há Democracia. Porque contrariamente a um pensamento tradicional que defendia que mais Segurança era igual a menos Liberdade, é claro, hoje, que **a Segurança é um fator de Liberdade. A Segurança é condição da Liberdade como a Liberdade é condição da Democracia**”. SEVERIANO TEIXEIRA — *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa, MAI, 2002, p. 10. Negrito nosso.

sua restrição anunciando a sua ameaça com a percepção de que a paranoia da segurança tem razões para deixar de ser psicótica.

Liberdade e segurança são, pois, duas realidades siamesas e inseparáveis num Estado social de direito. Mas é precisamente por partilharem do mesmo material genético que se torna difícil saber quando uma deve ceder perante a outra. Quando e em que medida deve restringir-se a liberdade individual em função da segurança coletiva? E em que momento a segurança da coletividade deve ceder perante a liberdade individual, de modo a não pôr em causa o genoma de ambas, que confere identidade e expressão constituinte ao Estado de direito?

A resposta a estas perguntas não tem uma delineação imutável. Depende de variados fatores, como o tempo, os costumes, tradições, aspirações e cultura das populações, a consciência social e nacional de cada era ou geração, ou o orbe ético e jurídico do momento. Varia de acordo com ideais etéreos e diáfanos que foram socialmente elevados a princípios providos de incalculável substancialidade. Um deles, finalidade última do Direito, é a *Justiça*, um ideal imprescindível que se substitui à violência e que, ao lado da dignidade humana, da liberdade e da segurança, contribui decisiva e hegemonicamente para a felicidade de um povo⁵⁰¹. A Segurança e a Justiça fundam os pilares da Liberdade e da soberania do Estado constitucional democrático de direito⁵⁰².

Os princípios enunciados existem, vigoram e tem efetividade no nosso ordenamento jurídico, e a sua imprescindibilidade promove uma cristalização que precipita todo o Direito para a sua concretização. Ao legislador não é permitida qualquer contingência que lhe admita uma displicente ou imprudente omissão na sua realização. A sua abordagem não pode ser feita de forma superficial, porque liberdade e segurança operam em unicidade.

Sem embargo para o que dissemos, não é contraditório admitir que essa unicidade se verifica ainda que o princípio da liberdade ceda perante uma necessidade de segurança coletiva e de justiça. Com efeito, nenhum princípio fundamental se apresenta como absoluto,

⁵⁰¹ TOCQUEVILLE olha para a justiça como uma alternativa segura à violência: “O grande objetivo da justiça é substituir pela ideia do direito a da violência, colocar intermediários entre o governo e o emprego da força material”. Cfr. ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro I — Leis e Costumes*. Trad. Eduardo Brandão. 2.^a edição, São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 158. Título original: *De la Démocratie en Amérique*, 1981.

⁵⁰² Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança...*, cit., p. 11. LOURENÇO escreve que “a liberdade, a segurança e a justiça são elementos essenciais à construção das sociedades democráticas. Por paradoxal que possa parecer, segurança, liberdade e justiça são vértices do triângulo em que assenta o Estado de Direito, em permanente construção e desconstrução, na busca de um equilíbrio forçosamente instável”. NELSON LOURENÇO — *Legitimidade e Confiança nas Polícias*. In **Revista do Ministério Público**, Lisboa, Minerva, n.º 129, Jan-Mar 2012, pp. 181-198 (194).

nem mesmo a vida humana⁵⁰³. Há casos em que a garantia de um Estado de direito exige a restrição de direitos constitucionais consagrados para a realização de outros que, casuística e circunstancialmente, se apresentam como de maior relevância no momento. Esta exigência não se ostenta, de modo algum, contra o Direito ou como uma arma contra o princípio da justiça. Manifesta-se, tão-só, como um instrumento para a concretização de valores que, na ocasião, se apresentam mais relevantes do ponto de vista ontológico ou axiológico. Assim acontece quando o princípio da liberdade individual cede perante os princípios da segurança e da justiça, em especial quando nos movemos na arena do ilícito criminal.

Ciente da sensível posição que tomam os valores *liberdade* e *segurança* num Estado de direito democrático, a Constituição da República parece ter assumido uma posição de garantia quanto à prossecução da tarefa segurança pública, impondo ao Estado a titularidade desta tarefa, através da sua *publicatio* originária. Essa responsabilidade estatal de garantia na realização do bem jurídico segurança não é, porém, apresentada com “peso e medida”, nem impõe uma centralização institucional das formas de organização administrativa ou a monopolização dos meios através dos quais deve ser prosseguido aquele bem/valor. Por isso, há que considerar, sempre, a participação democrática na realização da segurança pública interna e a correlativa concretização ou efetivação do bem/valor *liberdade*.

4. A segurança pública no Sistema de Segurança Interna

Apesar de a segurança interna não surgir, de forma expressa, no artigo 9.º da Constituição, como tarefa fundamental do Estado, das suas alíneas *b)*, *d)*, *e)* e *g)* pode retirar-se a noção de segurança interna. Seja como for, de acordo com o n.º 1 do artigo 272.º da Lei Fundamental, a prossecução da segurança interna constitui um objetivo constitucional atribuído à Polícia, na sua tríplice dimensão funcional: polícia de ordem, tranquilidade e segurança públicas, polícia administrativa e polícia judiciária.

Cumpre-nos, desde logo, dizer que a prossecução da segurança interna por parte das forças e serviços de segurança tende a demarcar-se das funções de defesa nacional (ou de segurança externa). Como é bom de ver, a defesa nacional, atribuídas às Forças Armadas, está

⁵⁰³ Lembremos, por exemplo, questões controversas em certos ordenamentos jurídicos, na área do biodireito e da bioética, como o aborto, a eutanásia ou, mesmo, a ortotanásia, em que a eminente dignidade pessoal do visado conflitua com o princípio estatal de proteção da vida humana, seja este fundado em valores éticos, religiosos, políticos ou sociais, como é exemplo o carácter sagrado da vida ou o juramento de Hipócrates.

arraigada a um objetivo fundamental distinto do da segurança interna: garantir “a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”⁵⁰⁴.

Afastando-se das conceções filosófico-políticas dos Estados de segurança nacional (Estados securitários), onde prevalece uma arquitetura organizacional de militarização da segurança interna, a Constituição consagra, com efeito, a separação entre Polícia e Forças Armadas. A primeira, com o desígnio de fazer frente aos conflitos de natureza social, próprios da vida em sociedade, promovendo a segurança interna. A segunda, com o fim de defender o Estado e os seus concidadãos de ameaças e conflitos bélicos, promovendo a defesa nacional (segurança externa). A distinção constitucional entre segurança interna e defesa nacional é, pelo menos em termos conceituais, nítida e as suas matrizes estão bem tecidas no artigo 272.º e nos artigos 273.º a 276.º, respetivamente⁵⁰⁵.

O desígnio fixado pela Constituição da República de 1976 ficou, contudo, manchado com a manutenção da natureza militar da GNR. Em termos ideológicos, é difícil encetar uma explicação que se coadune com a lógica da arquitetura democrático-constitucional, donde emerge uma clara separação entre Polícia (forças e serviços de segurança civilizados) e Forças Armadas (naturalmente militarizadas), tanto na perspetiva da sistemática jurídica como do ponto de vista conceitual. Concordamos com GUEDES VALENTE, segundo o qual “atribuir à GNR «natureza militar» é negar a natureza e a razão de ser da sua existência: *força de segurança*”. O Autor prossegue acusando, com muita propriedade, que “à Polícia não cabe «combater», pois essa tarefa pertence às Forças Armadas em cenário de guerra. Prevenir e reprimir o crime não significa «combater», porque o **crime não é elemento epistemológico**

⁵⁰⁴ Cfr. artigo 273.º da CRP. Nos últimos anos, tem sido comum reunir os conceitos de segurança interna e segurança externa para os integrar ou fundir na ideia de *segurança nacional*. Sobre esta tipologia, cfr., entre outros, MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia*. In GOUVEIA, Jorge Bacelar e PEREIRA, Rui (coord.) — **Estudos de Direito e Segurança**, Coimbra: Almedina, 2007, p. 295, e *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013, pp. 90 e ss., NELSON LOURENÇO, et al. — *Segurança: Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. GRESI, Lisboa: Edições Colibri, 2015, pp.13 e ss., e JORGE SILVA CARVALHO — *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*. Intervenções proferidas em 28 de maio de 2009, na Faculdade de Letras de Lisboa. Disponível em <http://www.segurancaedefesa.pt/noticias/noticia09.php>.

⁵⁰⁵ A distinção entre segurança interna e defesa nacional nem sempre foi clara. Na versão originária da Constituição Portuguesa de 1976, a garantia da segurança interna não fazia parte das atribuições expressas no artigo 272.º. A sua inclusão deu-se, após longo debate parlamentar, com a Primeira Revisão Constitucional (cfr. artigo 203.º da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro). Durante os trabalhos parlamentares para a criação e estruturação de um sistema de segurança interna, o conteúdo do conceito de segurança interna voltou a criar grandes divergências nas várias forças políticas. Para uma profunda análise diacrónica sobre a evolução do sistema de segurança interna, veja-se LUÍS FIÃES FERNANDES — *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI, 2014, pp. 37 e ss.

da guerra, mas da sociedade em tempo de paz, sob pena do quadro jurídico ser totalmente diverso do que se impõe num Estado de direito democrático”⁵⁰⁶.

CARLOS BLANCO DE MORAIS parece, pelo contrário, ser um defensor da absolutização e militarização da segurança. Para a moção de estratégia do líder do PSD no Congresso de abril de 2010, avançou com contributos em matéria de segurança interna, medidas de cariz securitário e, até, belicistas, indiciando uma preferência por uma organização militar das forças de segurança. Propõe a militarização da PSP “com um estatuto análogo à GNR”; alvitra “instalar postos e quartéis da GNR (...) em bairros e municípios problemáticos onde a autoridade do Estado não seja eficazmente exercida”, com a utilização das “subunidades de intervenção especial da GNR, para o combate à criminalidade violenta nessas zonas, em reforço das forças policiais locais”; afirma existir “uma premência absoluta em garantir (...) a flexibilização do regime do uso de armas de fogo” pelos agentes policiais, o alargamento do regime da prisão preventiva e de detenção de pessoas fora de flagrante delito, o “abaixamento da idade de responsabilidade penal” dos menores, entre outras⁵⁰⁷.

Não cremos que as medidas draconianas propostas por este Autor possam constituir uma estratégia ou política criminal sustentada e com efeitos de longo prazo. Não existem evidências que suportem o ideário típico das interpretações organicistas e securitárias da sociedade, segundo o qual o reforço da autoridade através da injeção de meios compulsórios ou coercivos resolve — sem se render aos demónios do autoritarismo — os problemas da ineficácia policial ou da insegurança. MONET observa que a ideia de que a luta contra a criminalidade encontra soluções nas fórmulas “polícia = segurança” e “mais polícia = mais segurança” não passa de um misticismo que fica caro em termos financeiros **e em liberdades civis**⁵⁰⁸. A História e a experiência contemporânea de alguns países demonstram que o uso da força bruta constitui uma solução fugaz, que dispersa as turbulências em curso e as tempestades do momento, mas não resolve as que se adivinham no horizonte. A Polícia, fortemente armada e sempre em pé de luta, apenas serve para aniquilar as liberdades do Homem, mais do que prevenir ou reprimir a criminalidade.

Um modelo draconiano securitário não se alinha com os princípios e valores da União Europeia, cujo desígnio é “proporciona[r] aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos

⁵⁰⁶ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança...*, cit., pp. 14-15.

⁵⁰⁷ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS — *A Insegurança Pública...*, loc. cit., pp. 25-33 (30-32).

⁵⁰⁸ JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., pp. 157-158.

na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno⁵⁰⁹. A criação deste espaço deve basear-se sobretudo na identificação de prioridades comuns em matéria de política de segurança interna e externa da União, e através da elaboração de **programas nacionais de prevenção da criminalidade sustentados em fatores científicos**, adaptados a uma mundialização sem precedentes e à abertura dos mercados de bens, serviços e capitais, que propiciam a expansão da criminalidade organizada, em que a cooperação policial deve constituir-se como apanágio de todos os países da União.

As linhas de orientação e ação da UE em matéria de prevenção da criminalidade não sufragam o estabelecimento de medidas repressivas severas ou a instituição de forças de segurança militarizadas e fortemente armadas, com “carta branca” para o uso de meios coercivos.

A criação da Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade, através da Decisão do Conselho de 28 de maio de 2001⁵¹⁰, visa satisfazer uma estratégia de prevenção da criminalidade nas suas várias dimensões ou aspetos⁵¹¹, a nível da UE, mas, também, a nível nacional e local, suportada na cooperação, contactos e trocas de informações entre os Estados-Membros e entre os organismos nacionais, na recolha e análise de informações, no intercâmbio de experiências e de melhores práticas, ou na organização de conferências e seminários⁵¹². A solução para a prevenção da criminalidade e para a construção de uma estratégia de segurança interna da UE privilegia uma abordagem multidisciplinar e científica dos fenómenos, e não a instituição de medidas rígidas alimentadas com o uso extensivo (e ostensivo) da força pública⁵¹³. O objetivo é o de

⁵⁰⁹ Cfr. artigo 3.º, n.º 2, do TUE. Consultar, também, o artigo 67.º, n.º 3, do TFUE.

⁵¹⁰ Publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 08-06-2001, pp. L 153/1 - L 153-3. [Consult. em junho de 2015]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0427&from=PT>

⁵¹¹ É comum recortar a noção de criminalidade em sentido amplo (atos delituosos), dividindo-a em realidades distintas: a **criminalidade em sentido próprio**, que abrange os crimes mais graves (v. g., o homicídio, a violação, o tráfico de drogas, de armas ou de seres humanos, etc.); a **delinquência**, que identifica a criminalidade menos grave, embora mais frequente (furto, recetação, ofensas à integridade física, burlas, etc.); a **violência**, presente em certos meios (escolas, estádios de futebol); e as **incivilidades** (comportamentos anti-sociais), que não assumem necessariamente a forma de infrações penais, mas que contribuem para a criação de um clima de tensão ou sentimento de insegurança e são, de certo modo, precursoras ou propiciadoras da criminalidade (v. g., grafitis, acumulação de lixo na via pública, degradação de edifícios ou de mobiliário urbano, zonas residenciais ruidosas, pessoas sob influência do álcool vagueando pelas ruas, etc.). Sobre esta distinção, veja-se o ponto 2.2.1. da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — *A prevenção da criminalidade na União Europeia: Reflexão sobre orientações comuns e propostas a favor de um apoio financeiro comunitário*, datada de 29 de novembro de 2000. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0786&from=PT>.

⁵¹² Cfr. artigo 3.º da Decisão do Conselho da UE de 28 de maio de 2001.

⁵¹³ A UE dispõe de vários instrumentos para a prevenção e repressão da criminalidade, em que Portugal assume uma participação ativa, como, por exemplo, no quadro do Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna (COSI — artigo 71.º do TFUE), imigração legal (artigo 79.º do TFUE), cooperação judiciária em matéria penal (artigos 82.º a 86.º do TFUE), EUROJUST (artigo 85.º do TFUE), cooperação policial (artigo 87.º do TFUE), EUROPOL (artigo 88.º do TFUE), imigração clandestina (artigo 79.º do TFUE), o FRONTEX, o CEPOL, a rede ATLAS, entre outros. Tem interesse, também, a Decisão do Conselho da UE, de 28 de junho de 2001, que estabelece uma segunda fase do programa de incentivo e de intercâmbio, formação e cooperação destinado aos profissionais da justiça (Grotius II — Penal), às autoridades competentes para a aplicação da lei (Oisin II), aos responsáveis pela ação contra o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de crianças (STOP II) ou, no domínio da prevenção da criminalidade, a criação do programa Hipócrates. Jornal Oficial das Comunidades Europeias de 07-07-2001, p. L 186. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:2001:186:TOC>.

manter e fortalecer um espaço de *segurança* e *justiça*, sem amortalhar o espaço *liberdade*.

No conceito de segurança interna cabem vários tipos de segurança que, de forma direta ou indireta, mediata ou imediata, contribuem para o seu objetivo fundamental: prover segurança às pessoas e ao património público ou privado, de modo a garantir a efetivação dos direitos e liberdades fundamentais indispensáveis a uma vida em sociedade tranquila, segura e em paz. A segurança alimentar, a segurança económica, a segurança viária, a segurança aérea e aeroportuária, a segurança de imigração, a segurança informática ou cibernética, a segurança das telecomunicações, a segurança eletrónica, a segurança urbanística, a segurança ambiental, a segurança cinegética, a segurança pública societária, a segurança prisional, a segurança pessoal (física e psíquica), a segurança contra catástrofes e fenómenos naturais (*safety*) e, em certa medida, a segurança privada, são tipos de segurança que integram a esfera da segurança interna.

Convém salientar, também, que a segurança interna (doméstica) não se esgota, na verdade, dentro das fronteiras do Estado soberano. A criminalidade (altamente) organizada — a que HASSEMER se refere como “fenómeno ao mesmo tempo encoberto e ameaçador (...) altamente explosivo” e “produtor de medo de alta efetividade”⁵¹⁴ — e os novos riscos, perigos e ameaças decorrentes de um *mundo novo, globalizado e incerto* arrastam a segurança interna para fora das fronteiras do Estado. A queda das fronteiras físicas dos Estados-Schengen constitui um fator exógeno do *novo espaço público* e dos *tempos líquidos* das últimas décadas, que podemos definir como “momentos de crise ou de mutação típicos da sociedade da incerteza ou dos tempos da tardo-modernidade”⁵¹⁵. Assiste-se a uma tendência de regionalização (ao nível da União Europeia) ou de globalização (ao nível mundial) da segurança interna, que se vê cada vez mais *desterritorializada*⁵¹⁶ em espaços estatais cujas

⁵¹⁴ WINFRIED HASSEMER — *A Segurança Pública no Estado de Direito*. Trad. Carlos Eduardo Vasconcelos. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1995, pp. 88-89. Título original: *Innere Sicherheit im Rechtsstaat*, 1993.

⁵¹⁵ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Os Desafios Emergentes...*, loc. cit., p. 258.

⁵¹⁶ Sobre este conceito de “desterritorialização” da segurança, veja-se LUÍS FIÀES FERNANDES — *As «Novas» Ameaças como Instrumento de Mutação do Conceito «Segurança»*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **I Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 123-152 (123). Ver, também, AZEREDO LOPES — *A Segurança Interna no Contexto Internacional*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **I Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 11-20.

dimensões físicas são mutáveis, *indetermináveis* ou *imaginárias*⁵¹⁷. A dinâmica do risco, das ameaças e do perigo não respeita fronteiras⁵¹⁸.

Se a segurança interna resvala para fora do território nacional, o mesmo acontece com a segurança pública. A segurança pública (interna, societária), do ponto de vista material ou funcional, corresponde à atividade desenvolvida pelas forças e serviços de segurança *primorum manus*, pelos serviços municipais de segurança, pela Justiça — na decorrência das políticas criminais e dos fins penais —, pelos serviços prisionais, pelos serviços de reintegração social, e por todos os demais atores secundários, estatais ou privados, que, de forma direta ou indireta, com recurso a meios humanos, materiais ou tecnológicos, contribuem para a securização do espaço de domínio público ou privado de acesso livre ou condicionado ao público em geral, no respeito pela lei e pelos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, principais fruidores de uma segurança que se quer harmoniosa e não constritora da vida social⁵¹⁹.

Já a segurança privada é, do mesmo ponto de vista, a atividade exercida por entidades particulares no *domínio privado restritivo* da propriedade privada (v. g., habitação, escritório, veículo), no *domínio privado condicionado* (v. g., estabelecimento de restauração ou bebidas, casino, farmácia, transportes públicos, zona de caça concessionada, recinto desportivo ou de espetáculo) e no *domínio privado de livre acesso* (v. g., grande superfície comercial, aeroportos, espaço exterior não vedado de um posto de abastecimento de combustíveis), “em que o titular do domínio procura por meios humanos próprios [serviços de autoproteção] ou contratados [empresas prestadoras de segurança privada] e materiais [equipamentos de deteção de intrusão e furto, sistemas de controlo de acessos, alarmes, videovigilância], promover uma segurança adequada à fruição do bem pelo próprio ou por outrem”⁵²⁰, aí se incluindo, também, a proteção pessoal e o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de fundos e valores.

⁵¹⁷ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2, Jul/Dez 2011, pp. 47-63 (49).

⁵¹⁸ Cfr. ULRICH BECK — *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*. Trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006, pp. 11 e 65. Título original: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986.

⁵¹⁹ Para uma perspetiva *pragmático-cognitiva* e uma perspetiva *da falácia e do fracasso* da segurança pública, veja-se MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança...*, cit., pp. 85-87.

⁵²⁰ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança...*, cit., pp. 83-84.

Apesar de a segurança pública se contrapor à segurança privada, o *escopo central* é o mesmo: a tranquilidade e o bem-estar da *pessoa/cidadão* fruidora da *segurança pública* ou do *cliente/consumidor* fruidor da *segurança privada*⁵²¹.

O (novo) Sistema de Segurança Interna foi configurado pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto⁵²², desenvolvendo-se em todo o espaço sujeito a poderes de jurisdição do Estado português. Apesar dos desígnios políticos — que anunciavam a criação de um novo conceito de segurança interna tendo por base a era da globalização e as profundas alterações das realidades criminógenas, sociológicas, políticas e económicas que ditaram a falência da clássica noção de segurança interna definida na Lei n.º 20/87, de 12 de junho (agora revogada) —, a verdade é que a configuração do renovado Sistema de Segurança Interna ficou muito aquém do esperado e desejável.

Em Resolução do Conselho de Ministros⁵²³, empolga-se a pretensão de avançar com um inovador conceito estratégico e interdisciplinar de segurança interna, adequado ao novo ciclo histórico e à construção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, capaz de corresponder aos novos desafios e ao novo quadro das ameaças e riscos, e com expressão na segurança mundial.

Este (pretenso) novo conceito de segurança interna é influenciado e recortado de acordo com profundas alterações que se assistem no quadro das novas ameaças e riscos que hoje caracterizam as sociedades contemporâneas Ocidentais. Com efeito, a noção de segurança interna varia no tempo e no espaço, em função das ameaças e riscos que impendem sobre o Estado, instituições democráticas e sociedade civil. Trata-se de um *tópico jurídico em permanente reconstrução*⁵²⁴. Concluir pela sua imutabilidade é o primeiro passo para condenar os organismos policiais (*maxime*, as forças e os serviços de segurança) a um envelhecimento e inadequação à realidade criminal nacional e internacional — ela própria em permanente mutação — e, com isso, constituir um sério obstáculo à repressão desta mesma criminalidade.

⁵²¹ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança...*, cit., p. 84.

⁵²² Retificada pela Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, de 28 de outubro, e alterada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

⁵²³ RCM n.º 45/2007, de 19 de março (proposta para a aprovação de uma nova lei de segurança interna).

⁵²⁴ Adotamos, aqui, os vocábulos da obra de MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013.

Da mesma forma, os atores promotores da segurança — com a missão de proteger o Estado democrático e o povo⁵²⁵ — não podem manter-se imutáveis diante das transformações que ocorrem no mundo contemporâneo, timbrado pelas impressões da *sociedade do risco mundial* que tem vindo a assumir um protagonismo cada vez maior⁵²⁶. Vivemos numa *sociedade líquida*, com uma natureza global, invisível, imprevisível e crescentemente diversificada das novas ameaças e riscos, tal como o terrorismo, a proliferação das armas de destruição maciça, o tráfico de droga, de armas e de seres humanos, a sabotagem, a espionagem, a poluição ambiental, entre outros. Esta *sociedade de risco* ou dos *tempos líquidos* exige uma prevenção à ameaça dos grandes valores pessoais: a vida, a integridade física e a liberdade⁵²⁷.

É assim que a noção de segurança interna e os atores que a promovem devem reconfigurar-se, a par e passo da realidade, num esquema de adaptabilidade que se anuncia indispensável para um saudável e eficiente sistema de segurança interna.

O mundo social em transformação alimenta, em permanência, uma nova procura de segurança, donde a importância de encontrar e adotar respostas flexíveis e compagináveis com a globalização e transversalidade das ameaças, perigos e riscos que abalam a consciência social nacional e internacional. Para tanto, além de uma revisão das tradicionais fronteiras teóricas e institucionais entre segurança interna e segurança externa, bem como dos modelos organizacionais dos dispositivos que asseguram a tranquilidade dos cidadãos, a ordem pública e o respeito pelos seus direitos e liberdades fundamentais, há que prestigiar e privilegiar quer a oferta pública quer a oferta privada na promoção da segurança interna, numa linha de subsidiariedade e complementaridade desenhada por instrumentos gestionários assentes na

⁵²⁵ Ou, com mais rigor, com a missão de garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. Cfr. artigo 1.º, n.º 1, da LSI.

⁵²⁶ O conceito deve-se a ULRICH BECK — *La Sociedad del Riesgo Mundial: En Busca de la Seguridad Perdida*. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós Ibérica, 2008. Título original: *Weltrisikogesellschaft*, 2007; *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*. Trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006. Título original: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986; *A Política na Sociedade de Risco*. Trad. Estêvão Bosco. Revista Idéias, Vol. 2, n.º 1, Campinas (SP), 2010, pp. 229-253. Título original: *Politik in der Risikogesellschaft. Essays und Analysen*, 1991.

⁵²⁷ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, p. 299, e *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna...*, cit., p. 47.

governance da segurança⁵²⁸, onde tanto os atores públicos como os atores privados fazem parte de uma relação de *partnership*⁵²⁹.

A reconfiguração deste novo e alargado conceito de segurança interna — que, como dissemos, não passou de um fracasso ou arteirice — não deve ter apenas por base as novas formas de criminalidade e ameaças emergentes de um mundo em transformação. Deve contar, também, com condicionantes europeias e internacionais, em particular no domínio da cooperação policial europeia e internacional, em que são exemplos elucidativos o Sistema de Informação Schengen (SIS II), o Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL), a cooperação judiciária (EUROJUST), a INTERPOL e a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros (FRONTEX)⁵³⁰.

As transformações observadas na criminalidade transfronteiriça, em que se destaca a ameaça terrorista, devem ser consideradas no modelo de organização do Sistema de Segurança Interna e do seu concreto funcionamento. De acordo com o estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, as atuais ameaças e riscos podem caracterizar-se por três dimensões: uma *dimensão espacial*, em que o terrorismo e a poluição configuram formas de ameaças e riscos sem fronteiras; uma *dimensão temporal*, em que prevalece a perdurabilidade das ameaças e riscos, como acontece, por exemplo, com os riscos gerados pelos resíduos nucleares; e uma *dimensão social*, em que, apesar de certas ameaças e riscos serem suscetíveis de responsabilidade individual, torna-se difícil a sua determinação jurídica, pois resultam dos efeitos combinados de variados atores estatais e não estatais⁵³¹.

As novas ameaças à segurança interna são particularmente distintas das ameaças ditas tradicionais. Estas são originadas por adversários ou suspeitos determinados, identificados e geograficamente localizados. Aquelas são originadas por adversários indeterminados, múltiplos e polimorfos, não identificados e de difícil localização. São ameaças sem rosto, “fenómenos criminais transnacionais: globalizados e glocalizados”⁵³². Como refere GIDDENS,

⁵²⁸ Sobre este tópico, cfr. Parte III, Capítulo II, 1.

⁵²⁹ Cfr. NELSON LOURENÇO (coord.) — *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Final — Modelos e Cenários*. Lisboa: IPRI-UNL, dezembro de 2006, p. 67.

⁵³⁰ Para um desenvolvimento da cooperação policial e judiciária em matéria penal no espaço da UE, veja-se CONSTANÇA URBANO DE SOUSA — *A Segurança Interna no Espaço Europeu*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **I Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 101-122. Ver, também, o Título V do TFUE, com a epígrafe “O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”, onde se definem os instrumentos jurídicos para a realização dos objetivos no domínio da Justiça e Assuntos Internos, que caracterizava o Terceiro Pilar da UE.

⁵³¹ Cfr. NELSON LOURENÇO (coord.) — *Estudo...*, cit., p. 28.

⁵³² MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna...*, cit., p. 50.

“mais do que inimigos, os países atuais enfrentam riscos e perigos”⁵³³. Neste mesmo contexto, GUEDES VALENTE afirma que “o «inimigo» cognoscível, identificável e determinado, dá lugar ao inimigo desconhecido, ao perigo, à incerteza e à fractabilidade societária”⁵³⁴.

Estas mudanças implicam que as forças e os serviços de segurança tenham de desenvolver capacidades organizacionais e funcionais para corresponder aos novos e velhos fenómenos crimínógenos. Por um lado, deparam-se com a necessidade de continuar a reagir contra fenómenos clássicos decorrentes da própria estrutura e dinâmica da sociedade nacional, que, embora sejam realidades sobejamente conhecidas, não deixam de constituir uma preocupação pela sua dimensão tendencialmente crescente. Por outro lado, defronta-se com novos fenómenos transnacionais e globalizados, aos quais tem de reagir recorrendo à cooperação interna e internacional. O “velho” e o “novo”, o “esperado” e o “inesperado”, o “conhecido” e o “desconhecido” coexistem e são parte de uma mesma realidade social⁵³⁵.

Foi com base nesta realidade que se partiu para a edificação do novo Sistema de Segurança Interna.

No entanto, em comparação com o modelo anterior, a arquitetura do (novo) Sistema de Segurança Interna mantém-se praticamente inalterada. Para além da “velha” estrutura já existente, engendrou-se uma nova figura para a coordenação, direção, controlo e comando operacional das forças e serviços de segurança, designada de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna⁵³⁶, introduziu-se o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)⁵³⁷ e envolveram-se os serviços prisionais e de reinserção social⁵³⁸.

Como dissemos já, cremos que a almejada renovação do Sistema de Segurança Interna ficou aquém das expectativas. A arquitetura do (novo) sistema deveria englobar uma

⁵³³ ANTHONY GIDDENS — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.ª edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006, p. 28. Título original: *Runaway World*, 1999.

⁵³⁴ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Ciências Policiais...*, cit., p. 10.

⁵³⁵ Cfr. NELSON LOURENÇO (coord.) — *Estudo...*, cit., pp. 28-29.

⁵³⁶ Cfr. artigos 14.º a 20.º da LSI.

⁵³⁷ A função de proteção e socorro estava, anteriormente, atribuída ao Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC), que havia sido criado pelo Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março. No quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objetivos do Programa do Governo no tocante à modernização administrativa e melhoria da qualidade dos serviços públicos, procedeu-se, no que concerne aos serviços centrais de natureza operacional do Ministério da Administração Interna, à reestruturação do SNBPC, que passou a designar-se Autoridade Nacional de Proteção Civil, nos termos do Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março. O SIOPS foi criado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, para assegurar a articulação operacional, sob um comando único, de todos os agentes com funções ou responsabilidades de proteção civil.

⁵³⁸ Com a alteração à LSI, operada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, com o objetivo de reforçar as medidas de combate ao terrorismo, o Conselho Superior de Segurança Interna passou a envolver, também, a Autoridade Aeronáutica Nacional, a Autoridade Nacional de Aviação Civil, a Autoridade Nacional de Proteção Civil, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, o Centro Nacional de Cibersegurança e a Autoridade Tributária e Aduaneira.

diversidade de entidades promotoras de segurança que, embora não se integrem na tradicional esfera de entidades policiais, se relacionam e interagem com estas na promoção da segurança das populações e na proteção dos direitos dos cidadãos. Para tanto, deve privilegiar-se o alargamento do conceito *segurança interna*, tornando-o mais extensível a diferentes domínios da vida em sociedade: não só a segurança pública mas, também, a segurança privada⁵³⁹.

Uma configuração deste género chegou a ser proposta no quadro do *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*, em que o Sistema de Segurança Interna seria, assim, “o sistema formado pelo conjunto dos vários sistemas, entidades, órgãos e serviços cuja atividade é relevante para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática, sendo que alguns desses órgãos detêm competências específicas para esse efeito, e outros possuem competências e desempenham atividades que se relacionam e contribuem muito proximamente para a segurança da comunidade (em sentido lato)”⁵⁴⁰. Julgamos que a admissão de tal alargamento não descaracteriza o sistema, nem retira o protagonismo e a hegemonia da atividade desenvolvida pelos serviços estatais no âmbito da segurança interna.

No mesmo Estudo, foram propostos vários cenários para uma reconfiguração das forças e serviços de segurança, em especial no tocante à criação de uma Polícia Nacional, congregadora de várias polícias atuais, e no que respeita à tutela das várias valências (única ou múltipla). No geral, o Estudo conclui pela vantagem em reduzir-se o número de atores públicos com funções de segurança interna, e aponta a conveniência em submeter as várias forças e serviços de segurança a uma única tutela. Ao mérito destas propostas — que não foram acolhidas pelo Governo — junta-se uma curiosidade que não nos surpreende (e que não pretendemos interpretar neste estudo): não foi apresentada qualquer proposta de fusão da GNR e PSP.

⁵³⁹ Uma boa parte das atividades do setor da segurança privada tem influência na prevenção da criminalidade e na proteção da segurança pública. Essa mesma conclusão serviu para que o Conselho da UE proferisse uma Recomendação aos Estados-Membros, no sentido de incentivarem a cooperação entre as autoridades nacionais e os responsáveis pelo setor da segurança privada, mormente no tocante à gestão de fluxos de informação com relevância para a segurança pública. Cfr. Recomendação do Conselho de 13 de junho de 2002, relativa à cooperação entre as autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros responsáveis pelo setor da segurança privada, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 27-06-2002, p. C 153/1.

⁵⁴⁰ Cfr. NELSON LOURENÇO (coord.) — *Estudo...*, cit., p. 32. Ver, também, NELSON LOURENÇO, *et al.* — *Segurança: Horizonte 2025...*, cit., pp. 22-25 e 29.

O n.º 1 do artigo 1.º da LSI apresenta-nos a segurança interna como “a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”⁵⁴¹. Como se viu, nos dias que correm, esta definição não satisfaz o conceito tratado, apesar de nela revermos os vários domínios da atividade de segurança interna: ordem pública⁵⁴², prevenção, inteligência, investigação criminal e cooperação internacional⁵⁴³.

A salvaguarda da segurança de pessoas e bens e a prevenção da prática de atos ilícitos deixou de ser um atributo exclusivo do Estado⁵⁴⁴. Vejamos bem.

O direito fundamental à segurança, consagrado no artigo 27.º da CRP, fecha em si duas dimensões: uma *dimensão positiva* traduzida num “direito positivo à *proteção*, através dos poderes públicos, contra as agressões ou ameaças de outrem (segurança da pessoa, do domicílio, dos bens)”, e uma *dimensão negativa* consubstanciada num direito subjetivo à seguridade contra abusos do Estado, ou seja, num “direito de defesa perante agressões dos poderes públicos”⁵⁴⁵. Como se disse, para a segurança de pessoas e bens e no domínio da dissuasão da prática de atos ilícitos, concorrem outras entidades (privadas) que, a título de complementaridade, prosseguem com os serviços estatais a garantia da dimensão positiva do direito à segurança.

⁵⁴¹ Comparativamente à definição constante da LSI anterior (Lei n.º 20/87, de 12 de junho), apenas se acrescentou a palavra “reprimir” à nova definição.

⁵⁴² Que na doutrina francesa se decompõe na segurança, tranquilidade e salubridade públicas.

⁵⁴³ É possível recortarmos um núcleo duro do Sistema de Segurança Interna: a prevenção criminal em sentido estrito, a ordem pública, a inteligência, a investigação criminal e a cooperação internacional. Neste sistema nuclear, as forças e os serviços de segurança são os principais atores institucionais. Sobre estes domínios ou componentes da segurança interna, cfr. LUÍS FIÀES FERNANDES e MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança Interna — Reflexões e Legislação*. Lisboa: Edições Almedina, 2005, pp. 33 e ss., e JOSÉ EMANUEL MATOS TORRES — *A Investigação Criminal na PSP*. In **Estratégia e Gestão Policial em Portugal**. Oeiras: INA, 2005, pp. 585 e ss.

⁵⁴⁴ PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva**, Coimbra: Livraria Almedina, 2004, p. 363. Aparecem, como principais intervenientes públicos do Sistema de Segurança Interna Nacional, a Assembleia da República, o Governo, o Primeiro-ministro, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Conselho Superior de Segurança Interna, o Gabinete Coordenador de Segurança, a Autoridade Marítima Nacional, a Autoridade Aeronáutica Nacional, a Autoridade Nacional de Aviação Civil, a Autoridade Nacional de Proteção Civil, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, o Centro Nacional de Cibersegurança, a Autoridade Tributária e Aduaneira, e os diversos serviços e forças de segurança.

⁵⁴⁵ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA — *Constituição...*, cit., p. 479, e MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral...*, cit., pp. 105-106.

Acresce, ainda, que o Estado tem recorrido, cada vez mais, à imposição legal de medidas de segurança privada aos particulares, deveres jurídicos de autoproteção⁵⁴⁶ “impostos para a defesa de bens jurídicos e de direitos do próprio onerado ou de terceiros (v. g., dever de adoção de um sistema de segurança e de vigilância)”⁵⁴⁷. Na generalidade dos casos, o sistema de segurança a adotar acaba por ser adjudicado a empresas de prestação de serviços de segurança privada. O Estado não é, portanto, o único participante na produção do bem público *segurança*, na dimensão positiva desse direito.

Com efeito, sendo a segurança uma atividade dominada pela execução de tarefas públicas necessárias⁵⁴⁸ e irrenunciáveis⁵⁴⁹, não recai sobre o Estado o dever de assumir, de modo solitário, a execução dessas tarefas, mas sim o dever estatal de garantia, representado como o “dever ou a incumbência constitucionalmente imposta ao Estado de *garantir* ou *assegurar* a realização de certos fins”⁵⁵⁰. Neste contexto, a privatização de tarefas ou da sua simples execução⁵⁵¹ na área da segurança, porque se reporta a tarefas tradicionalmente públicas e inerentes à proteção de direitos fundamentais, coloca o Estado numa posição de garante, isto é, compelido a garantir a efetiva realização dos fins de interesse público associados à privatização. Quer isto dizer que o Estado não detém, mesmo no domínio da segurança interna, uma responsabilidade pública de execução de todas as tarefas⁵⁵² mas sim uma responsabilidade de garantia da realização dessas tarefas⁵⁵³, mesmo que não sejam por ele

⁵⁴⁶ Trata-se, usando a terminologia de PEDRO GONÇALVES, de uma privatização funcional imposta ou forçada. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005, p. 358. Sobre esta matéria, cfr. *infra*, Parte II, Capítulo I, 1 e 3, e Parte III, Capítulo II, 2.

⁵⁴⁷ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 180. É oportuno referir uma nota de PAULO OTERO: esta imposição de deveres “não pode ser confundida com o mero cumprimento de deveres gerais dos cidadãos, enquanto sujeitos passivos de relações gerais de poder. Assim, por exemplo, o cumprimento do serviço militar, o respeito pelas leis de polícia, os deveres de colaboração na prossecução dos fins de segurança interna (...) não constitui exercício de funções públicas, uma vez que a atividade de satisfação das necessidades coletivas subjacente a todas estas situações continua a cargo de entidades públicas”. PAULO OTERO — *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático-Constitucional*. Lisboa: Vol. I, Lex, 1995, p. 52.

⁵⁴⁸ Consideram-se tarefas necessárias ou obrigatórias aquelas que o Estado tem de executar, ainda que não necessariamente sozinho. Mantém, por isso, uma vasta panóplia de responsabilidades de execução. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 162, 166 e 321.

⁵⁴⁹ Irrenunciáveis na medida em que o Estado não pode renunciar a titularidade das tarefas inerentes à prossecução e garantia da segurança, em razão da sua essencialidade para a ideia de Estado, por se tratar de interesses públicos de primeira ordem, e em virtude do monopólio estatal do recurso à força pública. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 155 e 159.

⁵⁵⁰ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 159. Em regra, são os fins que se prendem com a “realização dos direitos fundamentais ou de outras finalidades e objetivos do Estado”. IDEM, *ibidem*, p. 160.

⁵⁵¹ Veremos adiante a diferença entre estes dois fenómenos de privatização. Cfr. *infra*, Parte II, Capítulo I, 1.1.

⁵⁵² O Estado só está obrigado a assumir uma responsabilidade de execução no caso das tarefas **exclusivas**.

⁵⁵³ Que pode ser, na terminologia de P. GONÇALVES, uma *responsabilidade de garantia pela execução de uma tarefa pública* ou uma *responsabilidade pública de garantia*. Cfr. *infra*, Parte II, Capítulo I, 1.3.

executadas. Nestas condições, é possível a privatização no âmbito da execução de tarefas públicas ou, mesmo, a privatização material de tarefas (parcial) que não envolvam, porém, o recurso a meios e instrumentos de ação reservados ao Estado (v. g., o emprego da força legítima), isto é, desde que não sejam tarefas *privativas* ou *exclusivas* do Estado⁵⁵⁴. Ou seja, o Estado mantém o monopólio do uso da violência legítima, mas não detém o exercício exclusivo das funções de segurança⁵⁵⁵.

Do ponto de vista material, é indiscutível, portanto, que o conceito de segurança interna abrange um vasto leque de atores que não pertencem à esfera da administração estatal, mas que concorrem, com efetividade, para a prossecução do interesse público *segurança*, operando, em regra, no domínio da prevenção do perigo e prevenção da lesão do bem jurídico, muitas vezes investidos de poderes públicos de autoridade. Por isso, no conceito material extraído da Lei de Segurança Interna, para além da atividade desenvolvida pelo Estado, deve incluir-se a atividade complementar desempenhada por entidades privadas.

⁵⁵⁴ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 323. O Autor fala, ainda, em tarefas em monopólio do Estado. *Ibidem*, p. 166.

⁵⁵⁵ Cfr. PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., p. 363. Reitere-se com as palavras de PAULO OTERO, para quem “nem todas as necessidades coletivas públicas são objeto de prossecução direta por entidades públicas. Além disso, observa-se que estas últimas entidades não têm o monopólio do exercício de poderes de autoridade”. PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. I, pp. 49-50.

PARTE II

O ESTADO E A SOCIEDADE NA PROSECUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

CAPÍTULO I

A PARTILHA DE RESPONSABILIDADES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL

- Sumário:**
1. O problema jurídico da privatização de funções de segurança pública interna
 - 1.1. Da privatização da Administração Pública: sentidos e manifestações
 - 1.2. Fundamentos da privatização da Administração Pública
 - 1.3. Responsabilidades estatais e responsabilidades privadas
 - 1.4. A privatização de funções públicas de polícia administrativa
 - 1.5. A privatização de funções públicas de polícia judiciária
 2. Pluralismo administrativo no exercício de funções de segurança
 3. Entidades privadas com funções de segurança ou de fiscalização policial
 - a) Pessoal de vigilância de empresas de segurança privada e de entidades titulares de serviços de autoproteção
 - b) Guardas dos recursos florestais
 - c) Portageiros de entidades concessionárias de autoestradas
 - d) Agentes de fiscalização de empresas concessionárias de transportes públicos coletivos de passageiros
 - e) Pessoal de fiscalização de empresas públicas municipais e de empresas privadas concessionárias de estacionamento sujeito ao pagamento de taxa

Fontes: AFONSO, JOÃO JOSÉ RODRIGUES — *O Regime Legal da Identificação: Reflexões Sobre o Instituto da Detenção Para Efeitos de Identificação*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 361-392. AMADEU — *Polícias, Sociedades e Culturas nos Tempos Modernos. Sua Incidência na Formação Policial*. In **A Polícia ao Serviço do Cidadão**, Textos da Conferência Internacional 2004, Queluz: Inspeção-geral da Administração Interna, 2004, pp. 68-83. AMARAL, DIOGO FREITAS DO — *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2011. ANDRADE, J. C. VIEIRA DE — s.v. «*Interesse Público*». DJAP, Vol. V. Lisboa: s.e., 1993, pp.

275-281. **BOBBIO**, NORBERTO — *O Positivismo Jurídico. Lições de Filosofia do Direito*. Trad. Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995. Título original: *Il positivismo giuridico. Lezioni di filosofia del diritto*. **BOTELHO**, JOSÉ MANUEL SANTOS, **ESTEVES**, AMÉRICO PIRES, e **PINHO**, JOSÉ CÂNDIDO DE — *Código de Processo Administrativo, Anotado e Comentado*. 4ª edição, Coimbra: Almedina, 2000. **BRITO**, TERESA QUINTELA DE — *Casos resolvidos*. In PALMA, Maria Fernanda, ALMEIDA, Carlota Pizarro de, e VILALONGA, José Manuel (coord.) — **Casos e Materiais de Direito Penal**, 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2004, pp. 432-448. **BUTTOM**, MARK — *Private Policing*. Cullompton (Devon, UK): Willan Publishing, 2002. **CLEMENTE**, PEDRO JOSÉ LOPES — *O Paradigma da Polícia Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva**, Coimbra: Livraria Almedina, 2004, pp. 341-367. **COSTA**, JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA — *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge, (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 2.º vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003. **CRAWFORD**, ADAM — *Partenariat et responsabilité à l'ère managériale : Retour sur l'expérience britannique*. In MELCHIOR, Philippe (dir.) — **Les Partages de la Sécurité : Médiation, Partenariat, Proximité**. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure n.º 33, Paris: Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, 1998, pp. 51-87. **ESTORNINHO**, MARIA JOÃO — *A Fuga para o Direito Privado — Contributo para o Estudo da Atividade de Direito Privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1996. **FRIEDE**, REIS — *Ciência do Direito, Norma, Interpretação e Hermenêutica Jurídica*. 3.ª edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2000. **GILL**, MARTIN e **HART**, JERRY — *Private investigators in Britain and America: Perspectives on the impact of popular culture*. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**. Vol. 20, 1997, pp. 631-640. **GONÇALVES**, MAIA — *Código Penal Português Anotado e Comentado*. 17.ª edição, Coimbra: Almedina, 2005. **GONÇALVES**, PEDRO COSTA — *Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da "New Public Governance"*. In **O Governo da Administração Pública**. Coleção Governance Lab, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 7-33. **GONÇALVES**, PEDRO COSTA — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005. **GONÇALVES**, FERNANDO, **ALVES**, MANUEL JOÃO e **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Lei e Crime: O Agente Infiltrado Versus o Agente Provocador. Os Princípios do Processo Penal*. Coimbra: Almedina, 2001. **HENRIQUES**, LEAL, e **SANTOS**, SIMAS — *Código Penal Anotado*, 2.º Volume, Lisboa: Rei dos Livros, 1996. **KELSEN**, HANS — *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges, 2.ª edição, 3.ª tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *General Theory of Law and State*. **MOREIRA**, VITAL — *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. **OLINO**, HÉLDER — *Governo quer que empresas privadas passem multas de estacionamento*. In **Público**. Edição Porto, de 18 de julho de 2014, p. 10. **OTERO**, PAULO — *Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 31-57. **OTERO**, PAULO — *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2014. **OTERO**, PAULO — *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático-Constitucional*. Lisboa: Vol. I e II, Lex, 1995. **PEREIRA**, RUI e **ARAÚJO**, ANTÓNIO — *A Atividade de Segurança Privada e os Seus Limites*.

Segurança Privada (Atas do 1.º Seminário), MAI, 1999, pp. 35 e ss. **SOUSA**, MARCELO REBELO DE, e **MATOS**, ANDRÉ SALGADO DE — *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Regime Jurídico da Investigação Criminal*. Comentado e Anotado, 2.ª edição revista e aumentada. Coimbra: Almedina, 2004. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Revistas e Buscas*. 2.ª edição, Coimbra: Almedina, 2005. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2014.

1. O problema jurídico da privatização de funções de segurança pública interna

Nos capítulos precedentes procurámos conceitualizar noções essenciais para uma contextualização do estudo. O enquadramento do tema do ponto de vista da teoria geral do Estado e da história da institucionalização orgânica e funcional da Polícia é imprescindível para abordarmos agora, com o rigor adequado, a questão da privatização da Administração Pública, na medida em que a compreensão do fenómeno da cedência de funções de segurança pública reclama uma ampla visão daquela problemática jurídica. Outro motivo se junta a esta exigência: a determinação dos limites numa concreta transferência de funções administrativas para entidades privadas passa, antes de mais, pela modalidade de privatização adotada. Torna-se incontornável, portanto, o estudo do conceito de privatização e das formas jurídico-privadas de organização pelas quais o Estado pode optar para a realização de uma função ou tarefa administrativa, e, por conseguinte, para a promoção do interesse público.

Havendo uma partilha do exercício da função administrativa entre a esfera pública e a esfera privada, exige-se, também, uma partilha de responsabilidades pela atividade desenvolvida. As responsabilidades surgem, por isso, fragmentadas e dispersas, tornando por vezes difícil saber “*qui est responsable auprès de qui, et pour quoi?*”⁵⁵⁶. Neste sentido, não deixamos de aflorar a questão das responsabilidades públicas e privadas decorrentes do fenómeno tratado, situada no momento pós-privatização.

Considerando a diversidade de entidades privadas existentes no direito português, afigura-se-nos adequado definir, previamente, a terminologia usada na exposição⁵⁵⁷. Tendo em conta a diferente natureza entre as pessoas coletivas privadas criadas por pessoas públicas (v. g., sociedade de capitais exclusivamente públicos ou de capitais mistos — públicos e privados) e as entidades com personalidade jurídica de direito privado livremente criadas pela sociedade (sejam pessoas singulares ou coletivas)⁵⁵⁸, importa adiantar que, ao longo do estudo, aquelas

⁵⁵⁶ ADAM CRAWFORD — *Partenariat et responsabilité à l'ère managériale : Retour sur l'expérience britannique*. In MELCHIOR, Philippe (dir.) — **Les Partages de la Sécurité : Médiation, Partenariat, Proximité**. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure n.º 33, Paris: Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, 1998, p. 78.

⁵⁵⁷ Deixámo-nos aconselhar, nesta parte, pela metodologia adotada por PEDRO GONÇALVES. In *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005, p. 31.

⁵⁵⁸ Entidades coletivas particulares ou genuinamente privadas são as criadas livremente por particulares, segundo os formatos típicos do direito privado (v. g., associação, fundação, cooperativa, sociedades civis ou comerciais).

são designadas por *entidades administrativas privadas*, também denominadas por *entidades formalmente privadas*⁵⁵⁹ e, do mesmo modo, as últimas são identificadas pelos conceitos de *entidades privadas genuínas ou reais*, *entidades particulares*, *atores privados* ou, simplesmente, *particulares*. A referência a *entidades privadas* abrange umas e outras⁵⁶⁰.

1.1. Da privatização da Administração Pública: sentidos e manifestações

O conceito de *privatização da Administração Pública* que nos propomos trabalhar carrega uma pluralidade de aceções, daqui não encontrarmos uma definição rígida na dogmática jurídica. Esta circunstância deve-se, em boa parte, ao facto de existirem “diversas realidades no mundo do Direito (...) passíveis de se reconduzir a fenómenos de privatização”⁵⁶¹.

Para se falar em privatização da Administração, requiere-se a existência de uma missão ou incumbência que haja sido objeto de apropriação pelo Estado. Significa, portanto, que sem publicização de uma função não pode haver privatização⁵⁶².

Num sentido lato, por privatização da Administração Pública entende-se todo o processo jurídico que provoque a deslocação de um bem público ou de uma função pública — isto é, objeto de prévia *publicatio* — para o setor privado⁵⁶³. Quer isto dizer que a privatização provoca a transferência de uma atividade administrativa cujo exercício, antes disciplinado pelo *ius publicum*, passa a submeter-se, em regra⁵⁶⁴, ao *ius privatum*, sem embargo para eventuais vinculações das entidades privadas pelo Direito Administrativo⁵⁶⁵. Contudo, importa deixar claro que um processo de privatização administrativa não pressupõe sempre

Cfr. VITAL MOREIRA — *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 269.

⁵⁵⁹ Estas entidades criadas pelo Estado e por ele dominadas (com capitais exclusivamente públicos, ou com participação maioritária de capital público, isto é, superior a 50%) deixam de ser entidades administrativas privadas se passarem a estar sob a influência dominante de uma ou mais entidades particulares, o que pode suceder com um processo de privatização patrimonial.

⁵⁶⁰ Seguimos a terminologia adotada por PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 31.

⁵⁶¹ Cfr. PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 36.

⁵⁶² Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 324. Veremos que esta apropriação pública de uma tarefa pelo Estado tem de ser legítima. Cfr. *infra*, 1.2.

⁵⁶³ Sobre o conceito genérico de privatização da Administração Pública, veja-se PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 36, e *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2014, pp. 464-465.

⁵⁶⁴ Uma exceção surge, por exemplo, na cobrança coerciva de taxas de utilização de autoestradas. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 806. Ou quanto ao desempenho de funções de segurança privada, no quadro do regime do exercício da atividade de segurança privada, aprovado pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

⁵⁶⁵ Sobre a vinculação das entidades privadas pelo Direito Administrativo, ver *infra*, Capítulo II, 3.

uma *despublicatio* do bem ou da atividade envolvida, embora apenas neste caso se possa falar de uma privatização autêntica⁵⁶⁶.

No quadro da polissemia do termo tratado, PAULO OTERO apresenta-nos o recorte dos oito principais conceitos jurídicos de privatização. Mediante o interesse que revelam para o nosso estudo, tratamo-los com o rigor que se nos assemelha adequado:

a) *Privatização da regulação administrativa da sociedade*: É o método pelo qual o Estado devolve ou transfere para certas entidades privadas o poder de criação de normas jurídicas reguladoras das respetivas atividades, reduzindo ou suprimindo, deste modo, a intervenção pública no processo de regulação⁵⁶⁷.

b) *Privatização do direito regulador da Administração*: Basicamente, é entendida como a forma pela qual o Estado determina a aplicação do direito privado à função administrativa desenvolvida por uma entidade pública, sem prejuízo das vinculações públicas a que está sujeita (respeito pelos direitos fundamentais e pelos princípios constitucionais da atividade administrativa). Alguns autores falam aqui de uma fuga da atividade administrativa para o direito privado⁵⁶⁸.

c) *Privatização do acesso a uma atividade económica*: Permite-se, com esta forma, uma privatização de áreas de intervenção económica até então vedadas à iniciativa económica privada, isto é, que eram exploradas em regime de monopólio por entidades de personalidade jurídica de direito público⁵⁶⁹.

⁵⁶⁶ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 152.

⁵⁶⁷ PAULO OTERO — *Manual...*, cit., p. 466, e *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 37. Veja-se, a título de exemplo, o artigo 5.º e ss. da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, republicada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho, que impõe ao organizador de uma competição desportiva o dever de adotar regulamentos internos em matéria de prevenção e punição das manifestações de violência, racismo, xenofobia e intolerância nos espetáculos desportivos, limitando-se o Estado a traçar linhas genéricas orientadoras a que deve obedecer a criação normativa privada, e a impor a certificação do regulamento pelo Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ). Ou ainda, toda a regulamentação das competições desportivas profissionais adotada ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 29.º do Regime Jurídico das Federações Desportivas, aprovado pelo Decreto-lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 93/2014, de 23 de junho. Esta estratégia enquadra-se no que a doutrina chama de *autorregulação privada publicamente regulada* ou *autorregulação privada objeto de uma intervenção pública certificativa ou concordante*. Sobre estas fórmulas, cfr. respetivamente, PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 170 e ss. e PAULO OTERO — *Manual...*, cit., p. 466. Este Autor fala também em casos de *autorregulação privada independente de qualquer intervenção pública*.

⁵⁶⁸ De entre outros, MARIA JOÃO ESTORNINHO — *A Fuga para o Direito Privado — Contributo para o Estudo da Atividade de Direito Privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1996, PAULO OTERO — *Manual...*, cit., p. 467, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático-Constitucional*. Lisboa: Vol. I e II, Lex, 1995, pp. 747 e ss., e *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 815 e ss.

⁵⁶⁹ PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 41, e *Manual...*, cit., pp. 474-475.

d) *Privatização do capital social de entidades empresariais públicas*: Verifica-se quando haja “abertura a entidades privadas do capital social de sociedades cuja titularidade do capital pertence na totalidade ou em parte a entidades públicas”⁵⁷⁰, podendo traduzir-se na “utilização da oferta pública de venda em bolsa, de subscrição pública ou da simples venda direta”⁵⁷¹.

e) *Privatização dos critérios substantivos de decisão pública*: No essencial, representa o procedimento através do qual, o decisor administrativo recorre a instrumentos do mercado, adotando critérios materiais de decisão típicos das empresas privadas, na prossecução do interesse público⁵⁷².

f) *Privatização dos mecanismos de controlo da Administração*: Traduz-se no recurso a entidades do setor privado para o controlo da Administração Pública, o que sucede, com particularidade, no controlo financeiro de entidades públicas, através de “serviços auditorias, consultadoria e avaliação de estruturas do setor público empresarial, do setor público administrativo e até do próprio Tribunal de Contas”⁵⁷³.

g) *Privatização das formas organizativas da Administração*: Integram-se aqui as entidades administrativas privadas (entidades formalmente privadas). Traduz-se na transformação de uma entidade pública numa entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, resumindo-se a um aproveitamento ou utilização instrumental de formas organizativas tipicamente privadas, sem que haja qualquer transferência para fora do setor público. O exemplo mais típico é o da modificação, por via legislativa⁵⁷⁴, de uma empresa pública em sociedade anónima⁵⁷⁵.

⁵⁷⁰ Cfr. PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 42.

⁵⁷¹ JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA COSTA — *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, vol. II, Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, p. 334.

⁵⁷² Cfr. PAULO OTERO — *Manual...*, cit., pp. 477-480.

⁵⁷³ PAULO OTERO — *Manual...*, cit., pp. 480-483.

⁵⁷⁴ Nos casos em que a privatização resulta direta e imediatamente da própria lei estamos perante um processo dito privatização *ope legis*. PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., pp. 44-45. Assim acontece, também, nas situações de privatização da regulação administrativa da sociedade, do direito regulador da Administração e do acesso a uma atividade económica. Quanto à privatização das formas de organização da Administração Pública, esta pode fazer-se ainda por um processo de *privatização por meios jurídico-privados*. Sobre este tópico, cfr. PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., pp. 46-47.

⁵⁷⁵ Cfr. Lei n.º 11/90, de 5 de abril (Lei Quadro das Privatizações), alterada pelas Leis n.º 102/2003, de 15 de novembro, e n.º 50/2011, de 13 de setembro.

Esta organização administrativa sob forma jurídica privada dá lugar a uma verdadeira administração indireta privada⁵⁷⁶, revolucionando a tradicional organização da Administração Pública. Neste aspeto, PAULO OTERO aponta, na essência, três fatores desestruturantes: (1) O exercício da atividade administrativa é, hoje, confiado a uma pluralidade de entidades, sejam públicas ou do tipo societário, que elimina o elemento de exclusivismo da prossecução do interesse público por parte de entidades públicas; (2) “O próprio conceito de personalidade de direito público se encontra desvalorizado ou debilitado, observando-se que nem todas as pessoas coletivas públicas exercem poderes de autoridade”, o que sucede com as entidades públicas empresariais (pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, dotadas ou não de poderes e prerrogativas de autoridade, criadas pelo Estado para prossecução dos seus fins)⁵⁷⁷, ao contrário de diversas entidades privadas de tipo societário, a quem são outorgados poderes de autoridade normalmente confiados a entidades públicas; (3) “Deixou de existir uma identidade absoluta entre organização administrativa e subordinação ao Direito Administrativo”, na medida em que, por regra, as entidades privadas não se encontram sujeitas a este ramo do Direito, assim como muitas entidades de personalidade jurídica de direito público passaram a submeter-se a um regime de Direito privado⁵⁷⁸.

h) *Privatização da gestão ou exploração de tarefas administrativas*: Este fenómeno de privatização é, sem dúvida, o que mais interessa para o nosso estudo, referindo-se ao processo de conceder a pessoas singulares ou coletivas de direito privado a gestão ou a exploração de tarefas ou funções administrativas que, até então, eram desenvolvidas por serviços públicos, “determinando que os respetivos «meios de produção» de propriedade pública passem a integrar, segundo o artigo 82.º, n.º 3, da Constituição, o setor privado”⁵⁷⁹.

⁵⁷⁶ Cfr. PAULO OTERO — *Manual...*, cit., pp. 468-472. Na terminologia de P. GONÇALVES, trata-se de uma privatização orgânica, enquadrada no âmbito da execução de tarefas públicas. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 321 e ss.

⁵⁷⁷ Cfr. artigos 56.º a 61.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (estabelece os princípios e regras aplicáveis ao setor público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas). Nos termos do artigo 22.º deste diploma legal, “as empresas públicas podem exercer poderes e prerrogativas de autoridade de que goza o Estado, designadamente quanto a expropriação por utilidade pública; utilização, proteção e gestão das infraestruturas afetas ao serviço público; licenciamento e concessão, nos termos da legislação aplicável, da utilização do domínio público, da ocupação ou do exercício de qualquer atividade nos terrenos, edificações e outras infraestruturas que lhe estejam afetas”.

⁵⁷⁸ PAULO OTERO — *Manual...*, cit., pp. 470-471.

⁵⁷⁹ PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., pp. 40-41, e *Manual...*, cit., pp. 472-474. Diferentemente do processo de privatização *ope legis*, neste caso a lei limita-se a conferir competência para um órgão da Administração Pública praticar o ato jurídico-público concreto que efetiva a investidura da função e ou delegação de poderes públicos na entidade privada. Trata-se de uma privatização por *típicos meios jurídicos administrativos*. *Ibidem*, p. 45.

PAULO OTERO situa aqui a privatização de tarefas de polícia, salientando que este processo de privatização “envolve sempre um elevado grau de precariedade decorrente de o Estado (...) manter a responsabilidade última pelo efetivo e eficiente funcionamento das tarefas públicas em causa”. Por assumir essa responsabilidade, “goza de amplos poderes de conformação, fiscalização e sancionamento sobre a atividade desenvolvida pela entidade privada, podendo ainda revogar a concessão a todo o tempo”⁵⁸⁰.

No quadro destes dois últimos sentidos de privatização apresentados, PEDRO GONÇALVES refere-se a uma *privatização no âmbito da execução de tarefas públicas*⁵⁸¹. Trata-se de uma forma de privatização que não provoca a *despublicatio* da tarefa associada, o que significa, portanto, que a sua natureza jurídica permanece pública. A titularidade da tarefa continua a pertencer ao Estado, existindo apenas a participação de uma entidade privada na sua execução. Quer isto dizer que o Estado deve sempre assumir uma responsabilidade pela execução e não apenas uma responsabilidade de garantia⁵⁸².

Neste domínio conceitual, o Autor apresenta duas figuras distintas: a *privatização funcional* e a *privatização orgânica*.

No caso da primeira modalidade, a entidade privada (em regra, um particular) limita-se a desenvolver uma atividade de que resulta um contributo que interessa diretamente para a execução de uma função pública exercida pela Administração. Age, por isso, como um mero “instrumento”, um “colaborador auxiliar”⁵⁸³ contratado, ao serviço de uma entidade pública, atuando no espaço de competências funcionais próprias, e provido, muitas vezes, de capacidades técnicas e materiais que a Administração Pública não possui. Pelo exposto, não estamos perante um exercício privado de funções públicas, já que a responsabilidade pela gestão e a efetiva execução da tarefa permanecem nas mãos da Administração⁵⁸⁴. A entidade privada atua, nestas circunstâncias, no âmbito da *responsabilidade de preparação* ou da *responsabilidade de implementação da tarefa*, não assumindo, por isso, a *responsabilidade pela execução*⁵⁸⁵. É precisamente por a gestão e responsabilidade pela execução permanecerem públicas e por não ser afetada a organização da Administração, que esta

⁵⁸⁰ Cfr. PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 41, e *Manual...*, cit., p. 473.

⁵⁸¹ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 321 e ss.

⁵⁸² Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 323. No caso de uma privatização orgânica, o Estado assume uma responsabilidade de garantia pela execução.

⁵⁸³ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 350.

⁵⁸⁴ Trata-se, antes, de um exercício, por entidades privadas, de tarefas privadas de interesse público.

⁵⁸⁵ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 348 e ss. Sobre estes tópicos, ver *infra*, 1.3.

modalidade de privatização não carece de reserva de lei, e que a responsabilidade civil da função administrativa perante os cidadãos-administrados é, em regra, do Estado.

Como notámos, o exercício da atividade pela entidade privada faz-se, em geral, na esfera do direito privado e no uso de competências próprias. Por não estar investida de funções públicas, torna-se desnecessária a vinculação do colaborador auxiliar pelo Direito Administrativo, sem prejuízo, porém, do controlo público da atividade desenvolvida pelo particular.

Resta-nos dizer que esta estratégia de privatização pode ser forçada ou imposta, como acontece no caso da imposição legal de deveres aos particulares (configurando uma privatização funcional imposta na implementação de tarefas públicas)⁵⁸⁶. Apesar desta forma de privatização ocorrer frequentemente no domínio da administração de autoridade, nunca envolve o exercício de poderes públicos pelos particulares, cuja atuação se situa no âmbito do direito privado⁵⁸⁷.

No caso da privatização orgânica⁵⁸⁸, estamos perante um verdadeiro fenómeno de pluralização da Administração. A entidade privada é, nesta situação, investida de uma função pública, porquanto está incumbida da gestão ou direção geral da tarefa e da sua execução efetiva. Detém, por isso, uma responsabilidade pela gestão e execução de uma tarefa pública atribuída à Administração, sendo este o critério essencial para o desenho desta modalidade. Figuras típicas desta forma de privatização são a concessão⁵⁸⁹ e a delegação (legal ou administrativa) de funções públicas.

Neste sentido, todos os casos de privatização de funções administrativas associados à criação de entidades formalmente privadas⁵⁹⁰ — consubstanciados, em regra, numa concessão — representam uma *privatização orgânica formal*. A delegação de tarefas públicas em

⁵⁸⁶ Cfr. *infra* 3., a), e Parte III, Capítulo II, 2.

⁵⁸⁷ Para um desenvolvimento, veja-se PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 178-211, 358-359 e 376.

⁵⁸⁸ Como o nome sugere, existe aqui uma delegação ou concessão de funções administrativas com implicações no plano organizativo da Administração Pública. Também designada por *privatização da gestão de funções públicas*. Cfr. VITAL MOREIRA — *Administração Autónoma...*, cit., p. 45.

⁵⁸⁹ Na concessão, “o concessionário recebe da lei e só dela, prerrogativas de autoridade que ficam a pertencer-lhe como poderes próprios, não delegados, com o objetivo de prosseguir funções de interesse público. Não há delegação de poderes, mas transferência de exercício”. Cfr. JOSÉ MANUEL SANTOS BOTELHO, AMÉRICO PIRES ESTEVES e JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, *Código de Processo Administrativo, Anotado e Comentado*. 4ª edição, Coimbra: Almedina, 2000, p. 32. A figura da concessão consubstancia uma manifestação do exercício privado de funções administrativas enquadrada num dos quatro grandes tipos delineados por PAULO OTERO: *funções públicas “transferidas por concessão” a entidades privadas*, podendo-se falar em *competência concedida*. In *O Poder de Substituição...*, cit., Vol. I, p. 57.

⁵⁹⁰ Recordemos que se incluem aqui as entidades que estejam sob a influência dominante de uma ou mais entidades públicas.

particulares configura uma *privatização orgânica material*⁵⁹¹. Diferentemente da privatização funcional, o particular assume aqui a gestão e execução em si das tarefas associadas a uma determinada função pública, não operando, por isso, como mero colaborador auxiliar. Arca com a responsabilidade de gestão e execução da tarefa administrativa.

Contrariamente à privatização funcional, a privatização orgânica envolve, muitas vezes, o exercício de poderes públicos administrativos, essenciais à execução da tarefa pública, cuja responsabilidade a entidade privada detém, já que atua em “substituição” da Administração⁵⁹².

Trata-se, por isso, de uma modalidade que envolve um risco considerável para a Administração Pública, pelo simples facto de perder a direção global da tarefa, o que justifica uma reserva de lei institucional⁵⁹³, um controlo público imperativo e uma vinculação direta e imediata pelo Direito Administrativo⁵⁹⁴. Ademais, quando a entidade privada atue em substituição da Administração, investida de poderes e submetida a vinculações públicas em escala semelhante para a entidade pública delegante ou concedente da função administrativa, deve assumir uma responsabilidade civil pelos danos decorrentes da sua atividade, passando o Estado a carregar, apenas, uma responsabilidade subsidiária, uma responsabilidade última, apurada em derradeira instância.

Por estas razões, compreende-se que a entidade privada está autorizada a tomar decisões externas, com influência na esfera jurídica de terceiro, no âmbito da execução de uma tarefa que lhe foi cometida pela Administração, facto que nunca pode suceder no contexto da privatização funcional.

Em ambos os casos, falámos de formas de privatização que não provocam a deslocação da titularidade da tarefa. Quer isto dizer que, no quadro de determinadas funções administrativas, a *despublicatio* (ou desestatização) do *bem* ou da *atividade* administrativa se revela uma possibilidade. Na primeira modalidade (desestatização do bem público) tratamos de uma *privatização patrimonial material* ou *autêntica*, que se manifesta como a transferência de

⁵⁹¹ Sobre estes tópicos, cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 396 e ss.

⁵⁹² Esta substituição surge meramente no plano operativo, no domínio da execução, porquanto o Estado não renuncia à titularidade da função administrativa envolvida.

⁵⁹³ Um ato legislativo ou um ato jurídico baseado numa lei que autorize a privatização. Processa-se, portanto, adotando a terminologia de PAULO OTERO, através de uma privatização *ope legis* ou por típicos meios jurídico-administrativos. No âmbito da delegação de poderes públicos em entidades privadas, PEDRO GONÇALVES fala em *delegação legal* e em *delegação administrativa*. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 1028-1029.

⁵⁹⁴ Sobre as vinculações e o controlo públicos do exercício privado de funções públicas, ver *infra*, Capítulo II, 2. e 3.

bens públicos ou empresas públicas para entidades particulares, por intermédio de um negócio de alienação. Já na vertente de uma atividade administrativa, fala-se de uma *privatização de tarefas*, entendida como a “deslocação de uma tarefa ou função pública para o setor privado”⁵⁹⁵.

Este processo pode decorrer de duas formas diferentes: nos casos em que exista uma renúncia pública à tarefa ou uma decisão pública expressa que motive a *despublicatio* da atividade, estamos perante uma *privatização material de tarefas (públicas)*, que pode ser total (quando o Estado se desvincule completamente da tarefa) ou parcial (nas situações em que o Estado conserve a obrigação de a executar também). Já nos casos em que se verifique uma mera desintervenção ou desocupação silenciosa do Estado no quadro de uma atividade que, até aí, era pública, a consequente ocupação por particulares consubstancia uma *privatização de facto* ou *dissimulada*⁵⁹⁶. Esta modalidade pode decorrer, ainda, de incapacidades da Administração Pública em manter uma prestação pública com a qualidade e quantidade exigida pelos cidadãos. Este “abandono” ao nível da satisfação qualitativa e quantitativa dos serviços públicos — por vezes, em domínios de intervenção tradicional do Estado — conduz (ou pode conduzir) a uma ocupação, por parte de entidades privadas, do espaço deixado “ao ar livre”, uma circunstância que criou condições, por exemplo, para o crescimento da atividade de segurança privada em espaços públicos⁵⁹⁷.

1.2. Fundamentos da privatização da Administração Pública

A questão “Por que motivo se privatiza a Administração?” já não releva de forma significativa para a determinação dos limites do fenómeno⁵⁹⁸. Não obstante, é evidente que o Estado não pode, de forma arbitrária ou sem razões de fundo, recorrer à privatização de uma tarefa ou função pública ou à outorga de poderes públicos sem basear-se numa *especial*

⁵⁹⁵ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 153. No caso de um bem público ser desafetado do domínio público para integrar o património privado da Administração ou quando uma empresa pública se converte numa sociedade comercial, não tratamos de uma privatização patrimonial autêntica, mas apenas formal.

⁵⁹⁶ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 154.

⁵⁹⁷ Com efeito, a incapacidade estatal para tomar a cargo todas as áreas de um cada vez mais alargado conceito de segurança, bem como as suas limitações financeiras, propiciou o aparecimento e o crescimento de empresas de segurança privada, gerando alterações nos modelos de segurança. Cfr. AMADEU — *Polícias, Sociedades e Culturas nos Tempos Modernos. Sua Incidência na Formação Policial*. In **A Polícia ao Serviço do Cidadão**, Textos da Conferência Internacional 2004, Queluz: Inspeção-geral da Administração Interna, 2004, p. 71. Para mais desenvolvimento, ver *infra*, 3. e Parte III, Capítulo I, 2.

⁵⁹⁸ Neste sentido, PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 47, e *Manual...*, cit., p. 474.

*justificação*⁵⁹⁹. A opção por uma forma jurídico-privada de organização deve sempre fundar-se, em abstrato, em proveitos ou vantagens para o princípio da prossecução do interesse público e em prol do princípio da participação dos particulares na Administração Pública, retirando-se daqui a devida legitimidade.

Dada a expansão e vulgaridade do fenómeno, não podemos deixar de apresentar alguns motivos que levam o Estado a recorrer à colaboração de entidades privadas na função administrativa. Importa, ainda, mantermos sempre viva a ideia de que, em bom rigor, já não se vislumbra possível diferenciarmos os motivos e os objetivos da privatização ou, talvez melhor, entre o “porquê” e “para quê” da privatização⁶⁰⁰.

O início do surto de transferência da execução de certas tarefas ou funções administrativas para as mãos de entidades privadas decorreu, em parte, das incapacidades do Estado e da insustentabilidade em manter uma forte contribuição fiscal dos cidadãos para suportar os sistemas instituídos pelo Estado-providência⁶⁰¹. Porém, os fundamentos da privatização não se resumem apenas a estas necessidades incontornáveis decorrentes de razões de natureza económica e financeira.

De entre a legislação em vigor, o artigo 3.º da Lei-Quadro das Privatizações⁶⁰² aponta alguns objetivos suscetíveis de presidir, enquanto fundamentos, à privatização da Administração Pública: modernizar as unidades económicas, aumentar a sua competitividade e contribuir para as estratégias de reestruturação setorial ou empresarial; e promover a redução do peso do Estado na economia e da dívida pública.

O Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril⁶⁰³, no seu preâmbulo, reconhece que a eficácia, eficiência e qualidade da Administração Pública e “o resultado global da economia e do

⁵⁹⁹ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 1000. O Autor fala em *limites relativos qualitativos* de delegação na parte respeitante aos poderes públicos de autoridade.

⁶⁰⁰ PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 47.

⁶⁰¹ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004, p. 105.

⁶⁰² Lei n.º 11/90, de 5 de abril (alterada pelas Leis n.º 102/2003, de 15 de novembro, e n.º 50/2011, de 13 de setembro), cujo âmbito se reporta, nos termos do artigo 1.º, à reprivatização da titularidade ou do direito de exploração dos meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974.

⁶⁰³ Este diploma define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, e reúne, de forma sistematizada, as normas vigentes no contexto da modernização administrativa. Foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 29/2000, de 13 de março, 72-A/2010, de 18 de junho, e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio. No preâmbulo deste último decreto (retificado pela Declaração de Retificação n.º 30/2014, de 18 de junho), realça-se o desígnio político da modernização e simplificação administrativas, plenamente assumido pelo XIX Governo constitucional, que o inscreveu nas Grandes Opções do Plano para 2014, mas também na Agenda Portugal Digital, aprovada pela RCM n.º 112/2012, de 31 de dezembro, no Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos com as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, aprovado pela

desenvolvimento social dependem, em grande parte, da interligação, complementaridade e cooperação entre os setores público, privado e social”. De entre os objetivos gerais da reforma da Administração Pública, a RCM n.º 95/2003, de 30 de julho, realça a necessidade de serem definidas as funções que o Estado deve assumir diretamente, identificando o seu núcleo essencial de atribuições, tendo por referência a missão e funções que justificam a sua intervenção. E prossegue referindo que estas *funções essenciais*, que só ao Estado compete desenvolver e assegurar, devem distinguir-se das *funções acessórias*, que podem ser prestadas por outras entidades, e, ainda, das funções que deixaram de ter sentido útil.

Na sociedade contemporânea, é indispensável demarcar as funções que o Estado deve assumir diretamente daquelas que, “com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente”, por outras entidades, “com a colaboração da sociedade civil, nomeadamente através de parcerias ou contratos de gestão privada [que] (...) são, cada vez mais, um fator de progresso e de melhoria da qualidade de serviços”⁶⁰⁴.

O n.º 6 do artigo 3.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro⁶⁰⁵, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, refere que, “tendo em vista o acréscimo da eficiência na afetação de recursos públicos e a melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado ao cidadão pode, desde que no respeito pela Constituição e em termos e condições a fixar em diploma próprio, ser objeto de delegação ou concessão a entidades privadas, por prazo determinado, a prossecução de algumas das funções de serviços da administração direta do Estado”, no respeito pelo princípio da participação dos cidadãos-administrados⁶⁰⁶.

Apesar destas referências pontuais (que sugerem o aproveitamento do *potencial endógeno da sociedade*, tal como o conhecimento, a criatividade ou a experiência dos particulares⁶⁰⁷), são raras as vezes em que a lei expressa os objetivos ou motivos de uma concreta privatização administrativa. Não obstante, os princípios de juridicidade de um Estado (pós) social de

RCM n.º 12/2012, de 7 de fevereiro, e, ainda, no Programa SIMPLIFICAR, materializado nos Decretos-Leis n.ºs 72/2014, 73/2014 e 74/2014, todos de 13 de maio, e na Lei n.º 37/2014, de 26 de junho.

⁶⁰⁴ Cfr. preâmbulo da RCM n.º 95/2003, de 30 de julho.

⁶⁰⁵ Republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, e alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2011, de 5 de dezembro, e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

⁶⁰⁶ Embora se possa manter a noção de *administrado* (o artigo 268.º da CRP tem por epígrafe “Direitos e garantias dos administrados”), será mais correto falar-se, hoje, em cidadão-administrado e em cidadania administrativa. Como refere PEDRO GONÇALVES, “neste sentido a abertura à participação dos cidadãos não se esgota nessas formas já clássicas de participação dos interesses no processo administrativo, mas pretende abrir canais mais amplos de intervenção e fomentar uma atitude pró-ativa dos cidadãos”. PEDRO GONÇALVES — *Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “New Public Governance”*. In **O Governo da Administração Pública**. Coleção Governance Lab, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 26-27.

⁶⁰⁷ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 161 e 940-941.

Direito que fundamentam e justificam o recurso ao fenómeno da privatização são facilmente identificáveis, mesmo perante o silêncio do legislador. PAULO OTERO identifica *três princípios nucleares de natureza constitucional*: o princípio da eficiência⁶⁰⁸, o princípio da participação (patentes em todos os diplomas legais enunciados) e o princípio do respeito pelas vinculações comunitárias⁶⁰⁹.

1.3. Responsabilidades estatais e responsabilidades privadas

Da parceria entre Estado e sociedade civil decorre um fenómeno de corresponsabilização. O princípio da participação da sociedade na Administração Pública deve implicar necessariamente, em certos casos, responsabilidades próprias das entidades privadas. São responsabilidades privadas que caminham lado a lado com as responsabilidades estatais, especialmente em matéria de responsabilidade civil extracontratual, resultante de atos ilícitos culposamente praticados pelos agentes executores da Administração⁶¹⁰, no exercício das suas funções e por causa desse exercício, que ofendam os direitos de terceiros ou as disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, se tiverem excedido os limites das suas funções ou se, no desempenho destas e por sua causa, tiverem procedido dolosamente.

No quadro do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro⁶¹¹ (RRCEE), as responsabilidades são partilhadas. Ao Estado, são imputadas responsabilidades pela atividade desenvolvida no âmbito da função político-legislativa, jurisdicional e administrativa. Às pessoas coletivas de direito público e, quando exerçam prerrogativas de poder público, às pessoas coletivas de direito privado e respetivos trabalhadores, são atribuídas responsabilidades pela atividade exercida no âmbito da função administrativa⁶¹².

⁶⁰⁸ Ciente que existe para servir a sociedade, o Estado procura responder com eficácia e eficiência aos desafios e padrões de exigência que se lhe colocam. Daqui a razão da criação, por exemplo, da RIMA ou do FMAA.

⁶⁰⁹ PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., pp. 48 e ss. Outros princípios poderiam ser enumerados, como por exemplo, os princípios da unidade e eficácia da ação da Administração Pública, da aproximação dos serviços às populações, da desburocratização, da racionalização de meios, da eficiência na afetação de recursos públicos, ou da economia pública. Cfr. artigo 3.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

⁶¹⁰ Conceito de “Administração Pública” em sentido funcional.

⁶¹¹ Alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho. O primeiro regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas no domínio dos atos de gestão pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de novembro de 1967, não previa a extensão da mesma responsabilidade a pessoas coletivas de direito privado e respetivos trabalhadores.

⁶¹² Apesar de estas entidades (Estado e pessoas coletivas públicas ou privadas) poderem ter de responder, em primeira linha, na indemnização dos danos causados a terceiros (por serem solidariamente responsáveis em caso de dolo ou culpa grave do lesante), têm direito de regresso sobre o lesante culpado (respetivos titulares de órgãos ou trabalhadores) que tenha cometido os factos danosos com dolo ou culpa graves (cfr. artigo 6.º do RRCEE).

No quadro da responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa, o Estado e as pessoas coletivas públicas e privadas podem responder civilmente por *factos ilícitos*, pelo *risco* ou pelo *sacrifício*⁶¹³.

Na primeira modalidade, respondem por danos que resultem de ações ou omissões ilícitas cometidas por funcionários ou agentes no exercício das suas funções e por causa desse exercício. Trata-se de uma responsabilidade subjetiva, que depende da existência de culpa do autor da lesão (culpa leve⁶¹⁴, dolo ou culpa grave) ou que resulta não do comportamento concreto de determinado funcionário ou trabalhador, mas do funcionamento anormal do serviço, ou, ainda, quando não seja possível provar a autoria dos factos que provocaram os danos, mas tenha havido um funcionamento anormal do serviço. No caso de culpa leve ou quando a responsabilidade resulte de um funcionamento anormal do serviço, o Estado, as pessoas coletivas públicas, e as pessoas coletivas privadas cujos trabalhadores exerçam prerrogativas de poder público, no desempenho da função administrativa, são exclusivamente responsáveis pelos danos causados a terceiros, impondo-se o dever de indemnizar o lesado. No caso de dolo ou culpa grave⁶¹⁵, os titulares de órgãos, funcionários ou trabalhadores são responsáveis pelos danos por eles cometidos por ação ou omissão, sendo certo que o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público ou privado são solidariamente responsáveis pelos danos causados pelo lesante no exercício das suas funções e por causa delas, sem prejuízo do direito de regresso sobre o lesante culpado⁶¹⁶.

A segunda modalidade (responsabilidade pelo risco) é fundada no perigo especial próprio de certas atividades⁶¹⁷, vinculando quem as utiliza ou exerce no seu interesse. Trata-se de uma forma de responsabilidade objetiva, que conduz à obrigação de indemnizar o lesado, independentemente de culpa. O Estado e as demais entidades públicas ou privadas são responsáveis pelos danos causados pelos seus trabalhadores, salvo quando se prove que houve força maior ou concorrência de culpa do lesado. Aquelas entidades devem responder solidariamente com o terceiro cujos factos tenham concorrido para a produção ou agravamento dos danos, sem prejuízo do direito de regresso⁶¹⁸.

A terceira modalidade (indemnização pelo sacrifício) configura uma forma de responsabilidade objetiva, em que o Estado e as demais entidades públicas ou privadas têm o dever de indemnizar os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais⁶¹⁹.

A figura da responsabilidade pública sofreu, por assim dizer, mutações consequentes do fenómeno da privatização administrativa. Este fenómeno ativou, ainda, responsabilidades

⁶¹³ Cfr., respetivamente, artigos 7.º a 10.º, 11.º e 16.º do RRCEE.

⁶¹⁴ A culpa leve é sempre presumida na prática de atos jurídicos ilícitos e sempre que tenha havido incumprimento de deveres de vigilância (cfr. artigo 10.º, n.ºs 2 e 3 do RRCEE).

⁶¹⁵ Existe dolo ou culpa grave quando haja diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontram obrigados em razão do cargo (cfr. artigo 10.º do RRCEE).

⁶¹⁶ Cfr. artigo 8.º, n.ºs 2 e 3 do RRCEE.

⁶¹⁷ Estas atividades não se confundem com os casos especiais de responsabilidade subjetiva associada a uma atividade perigosa, previstos no n.º 2 do artigo 493.º do C.C.

⁶¹⁸ Cfr. artigos 4.º e 11.º do RRCEE. Vejam-se também os artigos 499.º e ss. do C.C.

⁶¹⁹ Cfr. artigo 16.º do RRCEE.

privadas para a sociedade. Mas não se pense que esta ativação de responsabilidade dos privados provocou uma redução das responsabilidades públicas. Motivou, antes, uma diversificação das responsabilidades públicas.

O tópico da responsabilidade pública advém da necessidade de garantir a realização de um dever que impende sobre o Estado. Com o surgimento e a proliferação do fenómeno da privatização, a prossecução do interesse público deixou de se basear, em exclusivo, na atividade estatal. O movimento privatizador conduz à emergência de atividades privadas vinculadas à prossecução do interesse público que, no sentido de garantir a sua conformidade legal e a sua efetiva realização, obrigam a um controlo estatal mais ou menos rigoroso, mas nunca dispensável. É que o recurso a formas de participação, colaboração ou cooperação da sociedade na atividade administrativa não é motivo para que deixe de pender, sobre o Estado, o dever geral de assegurar ou garantir que as entidades privadas cumpram as suas atribuições.

Trata-se, por isso, mais concretamente, de um *dever estatal de garantia, uma garantia pública*⁶²⁰ perante a realização de todos os fins e interesses de utilidade geral, não relevando aqui o executor. Esta posição de garantia que vincula o Estado em qualquer modalidade de privatização é polarizada: por um lado, exige do Estado um conjunto de medidas que garantam a boa realização das tarefas privadas de interesse público. Por outro, atribui-lhe “responsabilidades em relação às tarefas públicas cuja execução [total ou parcial] delega em entidades privadas”⁶²¹.

A responsabilidade pública — ou, melhor, a garantia estatal — assume, por isso, diversos graus, consoante a modalidade de privatização e a tarefa envolvida. Diremos, pois, que o grau máximo pende sobre as tarefas exclusivas ou privativas do Estado em que, aliás, não se vislumbra a possibilidade de qualquer forma de privatização. Acontece, assim, com as funções que se prendem com o emprego da violência legítima, cujo monopólio deve ser exclusivo do Estado⁶²². É precisamente neste campo — agremiado, em regra, ao domínio da segurança pública — que as responsabilidades públicas são mais vincadas. Esclareça-se, porém, que não queremos com isto dizer que as tarefas de segurança pública não são suscetíveis de privatização. Como veremos, não o são aquelas que se aliam à coercibilidade, existindo um espaço generoso, no âmbito das funções de vigilância, que abre portas a formas diversas de participação da sociedade.

⁶²⁰ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 163 e 168.

⁶²¹ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 168.

⁶²² Sobre estas tarefas exclusivas ou privativas do Estado, ver *infra*, Capítulo II, 4.

PEDRO GONÇALVES define três graus de responsabilidades no quadro do dever estatal de garantia, dois dos quais arrogam particular importância no presente estudo⁶²³:

(1) *Responsabilidade de base e de enquadramento geral* — Reporta-se a todas as atividades privadas de interesse público, traduzindo-se na regulação pública e na tutela estatal da autonomia privada.

(2) *Responsabilidade pública de execução* — Em regra, o Estado mantém esta responsabilidade quando detém a titularidade e a incumbência pela materialização da tarefa. Corresponde à “intervenção direta, executiva e operacional do Estado” na realização das tarefas públicas cuja direção conserva. Contudo, aliando-se a certas formas de privatização, manifesta diferentes configurações. No âmbito da execução de tarefas públicas por parte de atores privados⁶²⁴, esta responsabilidade pública de execução incide em três planos diferentes da execução:

i) A gestão ou direção global da tarefa e a sua execução — Neste plano, ligado a uma privatização orgânica, emerge uma partilha de responsabilidades entre o Estado e a entidade privada, porquanto esta assume uma responsabilidade (privada) de execução e o Estado atribui-se uma responsabilidade de garantia pela execução da tarefa⁶²⁵. O Estado não pode subtrair-se à garantia pelo cumprimento das responsabilidades privadas.

ii) A preparação da tarefa⁶²⁶ — Nesta fase da execução, o particular exerce uma atividade para a qual foi contratado no âmbito do direito privado (v. g., estudos, pareceres, peritagens, análises), munido de competências próprias. Existe apenas um “contributo privado” que interessa à Administração, sendo esta quem gere e dirige a tarefa administrativa. A responsabilidade pela execução é, portanto, pública, limitando-se o particular a responder, perante o Estado, por violação ou incumprimento de cláusulas contratuais.

iii) A implementação da tarefa⁶²⁷ — Corresponde à fase mais próxima da execução efetiva da tarefa, podendo envolver, também, a preparação da mesma. O particular contratado pela Administração presta um serviço traduzido, em regra, em operações materiais, como

⁶²³ Seguimos a taxonomia delineada por PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 163-170.

⁶²⁴ De onde emergem, como vimos, as formas de privatização funcional e orgânica. Cfr. *supra*, 1.1.

⁶²⁵ Importa deixar claro que as noções *dever estatal de garantia*, *responsabilidade pública de garantia* e *responsabilidade de garantia pela execução* são distintas.

⁶²⁶ Tratamos aqui de uma privatização funcional na preparação de tarefas públicas. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 359 e ss.

⁶²⁷ Sobre a privatização funcional na implementação de tarefas públicas, cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 367 e ss.

seja, por exemplo, a instalação de aparelhos de medição da velocidade na via pública. Note-se que o particular limita-se a colaborar com a prestação de uma atividade (prestação de um serviço no cumprimento de uma relação obrigacional) que não interfere na gestão ou direção global da tarefa, na medida em que continue a pertencer à Administração a decisão de — quando, como e onde entender — acionar os aparelhos para o controlo da velocidade no âmbito do direito rodoviário⁶²⁸. Por isso mesmo, a responsabilidade pela execução da tarefa mantém-se pública.

(3) *Responsabilidade pública de garantia* — Neste plano, normalmente associado à privatização material de tarefas, existe uma autêntica partilha de responsabilidades entre o Estado e as entidades privadas. A privatização de tarefas que acarrete uma *despublicatio* atribui responsabilidades (privadas) para a entidade que se incumbe de as executar, porquanto a titularidade da função passa a pertencer-lhe, ainda que não em exclusivo⁶²⁹. Mas note-se que o facto de o Estado se desligar da titularidade de determinada tarefa não significa que deva expelir o dever constitucional de garantir a realização dos fins que lhe estão consignados. Seguindo um critério material dos serviços públicos (o que inclui qualquer serviço que atenda ao interesse coletivo), ao Estado impõe-se uma responsabilidade (atividade de controlo) que visa garantir a realização das tarefas privadas de interesse público, isto é, que garanta que as entidades privadas cumpram as suas incumbências. Já a responsabilidade por danos causados aos cidadãos (decorrentes da atividade privada) pende sobre os privados, dado que são titulares e prestadores do serviço, detendo a gestão e materialização dessa atividade.

Por último, importa esclarecer que, no caso da chamada *privatização de facto*, o Estado detém, também — aliás, como em todos os casos⁶³⁰ —, uma responsabilidade pública de garantia, embora não se trate de uma verdadeira forma de privatização, porquanto decorre de uma simples *desocupação pública* silenciosa (com a consequente ocupação por parte de atores privados) e não de uma *decisão pública aberta de abdicação* da tarefa. Essa opção acontece, por exemplo, no domínio da segurança pública interna com o surgimento de espaços vazios decorrentes das incapacidades e défices prestacionais do Estado, ocupados e aproveitados pela indústria de segurança privada no que toca à proteção de pessoas e bens.

⁶²⁸ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 354-355.

⁶²⁹ No caso da privatização material parcial, continua a ser obrigação do Estado executar, também, a tarefa privatizada, em paralelo à atuação privada.

⁶³⁰ Não podemos deixar de dissociar este tipo de responsabilidade das outras formas de privatização, em que emergem outras responsabilidades estatais. Assim, o facto de o Estado deter uma responsabilidade pública de execução não afasta uma responsabilidade de garantia residual.

Nestes casos, as responsabilidades emergentes da atividade privada prestada são contratuais. Porém, porque estão aí envolvidos serviços de interesse público, o Estado deve acionar medidas que garantam o bom funcionamento da atividade privada (v. g., regulação pública na definição de regras ou padrões de atuação; imposição de deveres de organização; imposição de controlos internos ou externos; fiscalização permanente da atividade privada)⁶³¹.

1.4. A privatização de funções públicas de polícia administrativa

A prossecução de funções de segurança pública interna contempla o exercício de várias modalidades de polícia. Recorde-se que, no quadro da polícia administrativa em sentido lato, é comum fazer-se a distinção entre *polícia administrativa em sentido estrito* e *polícia judiciária*⁶³². Àquela compete manter a ordem pública, garantir os direitos dos cidadãos, prevenir a violação de regras de mera ordenação social e exercer uma função de vigilância no quadro do primeiro plano temporal da prevenção criminal (prevenção do perigo e prevenção da lesão do bem jurídico). À polícia judiciária compete exercer a função de prevenção criminal *stricto sensu* (prevenção reativa à lesão do bem jurídico e prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico), reprimindo os crimes que escaparam à função de vigilância, e atuar nos domínios da inteligência, da investigação criminal e da cooperação internacional, com o fito de apresentar os suspeitos perante a Justiça. Diz-nos GUEDES VALENTE que “a função de prevenção criminal *stricto sensu* preenche o ideário e conteúdo de polícia judiciária” consagrado no artigo 272.º da Constituição, constituindo-se como *fronteira e cordão umbilical* entre a função preventiva de vigilância e a repressão criminal exercida pelos Tribunais⁶³³.

A privatização de funções públicas de polícia administrativa representa um processo que envolve “riscos especiais” para o Estado, por se cuidar de uma atividade predominantemente agressiva, marcada por relações externas que implicam uma influência na esfera jurídica dos cidadãos. Trata-se de um processo de participação da sociedade num domínio de funções clássicas, tradicionalmente desenvolvidas pela Administração do Estado, em que esquemas

⁶³¹ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 154 e 169.

⁶³² Ver *supra*, Parte I, Capítulo I, 3.3.

⁶³³ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013, p. 102, e *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, pp. 288 e 326.

como os da parceria ou da participação dos administrados teriam sido inconcebíveis nestes termos, até há alguns anos⁶³⁴.

A função pública de segurança parece estar em crise ou, pelo menos, assiste-se a uma transformação do modelo policial⁶³⁵. O que importa saber é se a concretização do princípio da participação dos particulares na Administração se pode estender a todos os domínios da segurança interna e, quando haja privatização administrativa, em que escala se pode conceder a execução de tarefas públicas de segurança.

A Lei Fundamental não consagra, de forma expressa, uma reserva do exercício da função pública por trabalhadores em funções públicas⁶³⁶, nem mesmo no tocante a funções administrativas indissociáveis da ideia de Estado. É o caso das funções policiais⁶³⁷. Decorre, aliás, da Constituição que o exercício de poderes públicos pode ser concedido a entidades privadas⁶³⁸.

Para a compreensão do estudo, torna-se decisivo deixar claro que o princípio da participação de atores privados não implica uma cedência ou abertura de todos os espaços das funções públicas administrativas. Como apontámos, o conceito de segurança interna é de difícil definição e delimitação. Contudo, dele conseguimos retirar os vários domínios de atuação das forças e serviços de segurança: ordem pública, prevenção, inteligência, investigação criminal e cooperação internacional.

A possibilidade de privatização de funções policiais em todos os domínios da segurança interna não significa que haja lugar para a participação de entidades privadas em todas as tarefas de segurança pública. Dito de outro modo, existem limites à privatização de funções policiais que surgem, desde logo, na determinação da própria forma de privatização, impondo-se, assim, a inadmissibilidade de certas modalidades privatizadoras em relação a determinadas tarefas. A própria natureza de certas tarefas públicas impõe, também, limites à privatização de funções de segurança pública. A título de exemplo, torna-se possível — no domínio da prevenção — uma privatização funcional no âmbito da medição da velocidade a

⁶³⁴ AMADEU — *Polícias, Sociedades e Culturas...*, loc. cit., p. 72.

⁶³⁵ Sobre a metamorfose da Polícia, ver Parte III, Capítulo I, 1.

⁶³⁶ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 985. Cfr. *infra*, Capítulo II, 2.

⁶³⁷ O facto de a Constituição da República não reservar, expressamente, o exercício da função pública de segurança a funcionários do Estado não significa que dela não se possa retirar este princípio, através da interpretação de disposições conjugadas. Como veremos, JOSÉ A. VILHENA PEREIRA DA COSTA propõe a existência de uma reserva a partir da conjugação dos artigos 18.º, n.º 2 e 272.º, no que concerne o exercício de funções policiais restritivas dos direitos individuais dos cidadãos. Cfr. *infra*, Capítulo II, 2.

⁶³⁸ Cfr. artigo 267.º, n.º 6. Recordemos, no entanto, que o exercício privado de poderes públicos não é admissível quanto a algumas tarefas públicas. Sobre as tarefas privatizadas e os poderes exorbitantes do Estado, ver *supra*, Parte I, Capítulo II, 4., e *infra*, Capítulo II, 4.

que circulam os veículos na via pública, para efeitos de fiscalização rodoviária, em que seria decerto inconcebível uma privatização orgânica material desta tarefa⁶³⁹. Também é viável a contratação de particulares pela Administração para efetuar meras vigilâncias de espaços públicos ou abertos ao público⁶⁴⁰, desde que não lhes seja atribuída a faculdade de tomarem decisões externas de que resultem implicações na esfera jurídica de terceiro⁶⁴¹. Ou ainda, no quadro de uma privatização orgânica (formal), não é descabida a concessão, a uma entidade privada, da gestão e monitorização de uma central pública de alarmes. Mas a privatização material de funções genéricas de *segurança pública interna* é iniludivelmente inconcebível, porquanto a sua titularidade, pelo Estado, é irrenunciável.

A admissibilidade da privatização de funções no domínio da segurança pública revela-se, sobretudo, no quadro da mera execução técnica de tarefas públicas, existindo, mesmo aqui, muitos empecos na opção pela privatização orgânica (formal ou material). Trata-se, pois, de uma área sensível, sustentada por elementos de legitimação sociológica⁶⁴², porquanto o seu exercício prende-se, na essência, com a restrição de direitos e liberdades dos cidadãos.

A determinação dos limites da privatização de funções de polícia num plano geral e abstrato não se vislumbra possível, desde logo porque o fenómeno da privatização é passível de várias modalidades. Não obstante, podem existir normas, princípios ou diretrizes constitucionais que nos permitam estabelecer marcos ou balizas para o exercício privado de funções públicas. Se existir, por exemplo, um preceito constitucional que imponha que a gestão de determinada tarefa administrativa deve ser pública, uma privatização orgânica é, desde logo, posta de parte. Não obstante, será sempre possível recorrer a formas de privatização funcional, porquanto a gestão e a titularidade da tarefa permanecem, neste caso, nas mãos da Administração.

Existem tarefas que integram ou formam o núcleo duro da função do Estado e cujo exercício lhe está reservado⁶⁴³. São tarefas que têm de ser executadas, em exclusivo, por pessoas de direito público. No essencial, não podem ser confiadas a pessoas de direito privado

⁶³⁹ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 155 e 354-355. Não nos choca, porém, a ideia de uma privatização orgânica formal (concedida a uma entidade administrativa privada).

⁶⁴⁰ Consubstanciando, nestas circunstâncias estritas, uma privatização funcional.

⁶⁴¹ Já no caso de haver uma influência na esfera jurídica de terceiro, estaríamos perante uma privatização orgânica, por existir uma delegação de poderes públicos em particulares.

⁶⁴² Quanto aos elementos de legitimação popular para o exercício de funções de polícia, ver *supra*, Parte I, Capítulo I, 3. e 4.

⁶⁴³ Por exemplo, tarefas cujo exercício permita o recurso à coercibilidade. Sobre o monopólio estatal de exercício do poder de coação direta, ver *infra*, Capítulo II, 4.

quaisquer tarefas que envolvam, a título principal ou necessário, o exercício de funções e poderes de autoridade.

PAULO OTERO refere que “o objeto social de uma entidade organizada sob forma jurídico-privada que constitua uma atividade que envolve o exercício normal de poderes de autoridade ou de uma atividade típica e nuclear da função administrativa deve considerar-se contrário à ordem pública”⁶⁴⁴. No mesmo sentido, PEDRO GONÇALVES menciona que a criação de uma entidade privada para o exercício, a título exclusivo ou principal, de funções públicas de autoridade, ou que, embora próximas, conexas e até associadas ao exercício de poderes de autoridade, revistam caráter essencial ou predominantemente técnico (tarefas de verificação e de certificação), representa um abuso ou uma perversão das formas organizativas do direito privado, rematando com a ideia de que se trata, aliás, de “um abuso sem qualquer justificação e, além disso, sem qualquer benefício, posto que uma opção dessas teria como consequência a sujeição de toda a atuação da entidade privada a um regime de direito administrativo”⁶⁴⁵.

De resto, há um espaço generoso no quadro da função pública de segurança que admite — e, por vezes, impõe-se — a participação da sociedade civil. Mesmo no âmbito das tarefas públicas necessárias e irrenunciáveis, em que o Estado arroga obrigatoriamente uma responsabilidade de execução, afigura-se possível a adoção de certas formas de privatização na execução técnica de tarefas ou na sua preparação ou implementação.

A privatização administrativa não pressupõe sempre o envolvimento de poderes públicos. Do mesmo modo, as funções de segurança não arrogam sempre esses poderes, surgindo, no quadro da privatização da administração da segurança, diversas tarefas exercidas por atores privados. Assim acontece com a atividade de segurança privada⁶⁴⁶ que, no domínio da cooperação com as forças de segurança no tocante à prevenção da criminalidade, exercem tarefas privadas de interesse público⁶⁴⁷. Não obstante, importa esclarecer que a mera proteção privada de pessoas e bens não consubstancia um fenómeno de privatização de funções

⁶⁴⁴ PAULO OTERO — *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Setor Empresarial do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 240.

⁶⁴⁵ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 406-407.

⁶⁴⁶ A atividade de segurança privada define-se como a prestação de serviços por entidades privadas ou a organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção, com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes. Cfr. artigo 1.º, n.º 3, da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (REASP).

⁶⁴⁷ Recorde-se que podemos aqui tratar de uma privatização de facto (ou implícita) ou de uma privatização imposta. É inegável, hoje em dia, a importância da segurança privada em Portugal, que tem vindo a assumir contornos significativos, quer na proteção de pessoas e bens, quer na prevenção e dissuasão da prática de atos ilícitos. Cfr. Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 117/XII (estabelece o regime do exercício da atividade de segurança privada), publicada no DAR, 2.ª Série A — N.º 50/XII/2, de 12-12-2012.

públicas de segurança, dado que, nestes casos, “está envolvida a execução de uma tarefa que pertence à esfera dos particulares e que não resulta da transferência do Estado”⁶⁴⁸. São tarefas privadas que satisfazem os interesses privados dos contratantes e que, portanto, não se diluem no *ius protectionis*. Se estas atividades privadas contribuírem para a segurança pública, estaremos perante tarefas privadas de interesse público, decorrente de uma privatização de facto ou implícita⁶⁴⁹. Outros casos existem em que, porém, a atividade dos trabalhadores de empresas de segurança privada se faz no domínio do direito público (v. g., revistas de prevenção e segurança efetuadas por vigilantes de segurança privada no controlo de acesso a determinados locais), tratando-se, por isso, de tarefas públicas executadas por agentes privados. Assim pode suceder no quadro da imposição legal de adoção de sistemas de segurança (autoproteção), em que o Estado ativa responsabilidades privadas dos particulares na execução de uma função de que é titular e pela qual continua a ser responsável.

Por fim, importa notar que existem “áreas exclusivas da ação das polícias públicas”⁶⁵⁰: por exemplo, a lei proíbe a prática, por trabalhadores de segurança privada, de atividades que tenham por objeto a prossecução de objetivos ou o desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciárias ou policiais⁶⁵¹. Incluem-se, aqui, os domínios da prevenção criminal em sentido estrito, da ordem pública, da inteligência, da investigação criminal e da cooperação internacional, que constituem o *core business* das forças e serviços de segurança.

⁶⁴⁸ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 162.

⁶⁴⁹ Nos casos em que as entidades particulares prossigam livremente a satisfação de necessidades coletivas, PAULO OTERO entende que não existe qualquer fenómeno de privatização, expondo que “o exercício privado de funções públicas não pode ser identificado com a atividade desenvolvida por entidades não públicas que é objeto de reconhecimento de interesse público ou de utilidade pública (...), [quando estas entidades prossigam] livremente a satisfação de necessidades coletivas, sem que estas assumam uma natureza pública típica. Porém, a importância da atividade desenvolvida, uma vez que interessa a toda a coletividade, constitui fundamento para o reconhecimento de interesse público (...)”. In *O Poder de Substituição...*, cit., Vol. I, pp. 54-55. Com efeito, apesar de estarmos perante o exercício, por particulares, de tarefas privadas de interesse público, não existe aqui um exercício privado de funções públicas, sem embargo para a existência de uma *privatização de facto* decorrente das incapacidades estatais para dar resposta a um cada vez mais alargado conceito de *segurança*.

⁶⁵⁰ PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., p. 358.

⁶⁵¹ Cfr. artigo 5.º, n.º 1, alínea a) do REASP. Veja-se, também, PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., p. 358.

1.5. A privatização de funções públicas de polícia judiciária

Os crimes ostentam-se na comunidade como os delitos mais ofensivos à paz social. Caracterizam-se por afrontarem os valores essenciais para a existência da harmonia social, pelo que geram uma forte ressonância ética na sociedade.

No sistema de justiça penal, surge a privação da liberdade pessoal. A pena de prisão apresenta-se no nosso ordenamento jurídico como a mais ofensiva intromissão punitiva do Estado na esfera jurídica dos cidadãos. Em razão de tratarmos aqui de um direito fundamental, consagrado no artigo 27.º da CRP, cabe ao Estado, na figura dos Tribunais, assegurar que a aplicação de uma pena se conforme crucialmente com o princípio da justiça.

É neste sentido que surge o processo penal, “como forma de realizar o direito penal substantivo, permitindo assim o reconhecimento jurídico da existência de um crime e a aplicação das penas ou das medidas de segurança, fundada no respeito pelos interesses e direitos jurídica e constitucionalmente protegidos na dialética indivíduo/sociedade”⁶⁵².

Como é evidente, a realização da justiça penal exige a descoberta da verdade material. Nasce assim a investigação criminal, operada em grande medida no inquérito preliminar (em que se enquadram as medidas cautelares e de polícia) e na fase de inquérito do processo, dirigida pelo Ministério Público, a quem cabe assegurar um fim processual penal impessoal e objetivo. A investigação criminal, realizada pelos OPC, deve, por isso, nortear-se por critérios de legalidade, objetividade, isenção e lealdade, bem como pelos restantes princípios estruturantes do processo penal, devendo vincular-se pelo princípio do respeito pela dignidade da pessoa humana, enquanto trave mestra de toda a atividade processual penal. Com efeito, mais importante do que procurar determinar o culpado é evitar que uma investigação criminal mal conduzida ou tendenciosa acabe por levar à condenação de um inocente. É neste sentido que o Ministério Público aparece como “o primeiro grande defensor do inocente”⁶⁵³, e daqui se retira a necessidade dos OPC atuarem sob a sua direta orientação e dependência funcional⁶⁵⁴.

⁶⁵² FERNANDO GONÇALVES, MANUEL JOÃO ALVES e MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Lei e Crime: O Agente Infiltrado Versus o Agente Provocador. Os Princípios do Processo Penal*. Coimbra: Almedina, 2001, pp. 12-13.

⁶⁵³ Cfr. FERNANDO GONÇALVES, MANUEL JOÃO ALVES e MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Lei e Crime...*, cit., p. 90.

⁶⁵⁴ Cfr. preâmbulo do CPP, anexo ao Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, ponto n.º 7, alínea b), *in fine*, e artigo 263.º do CPP, no qual se pode ler que “(...) os órgãos de polícia criminal são, na fase de inquérito, colocados na dependência funcional do Ministério Público”.

Exige-se, portanto, uma atuação dos OPC que crisme a administração da justiça, no sentido de respeitar crucialmente a dignidade da pessoa humana e os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

No domínio da investigação criminal (a que se associa, inevitavelmente, o domínio da inteligência), impõe-se que a titularidade da tarefa (privativa do Estado) e a sua prossecução se mantenham nas mãos de entidades exclusivamente dedicadas ao interesse público⁶⁵⁵. Ademais, a realização de inúmeras operações materiais na área da investigação criminal convocam o emprego da coação direta sobre pessoas ou coisas — *vis adjuvat aequum*⁶⁵⁶ — (v. g., revistas, buscas) e, por vezes, a violação (legítima) dos mais altos e consagrados Direitos Naturais do Homem (v. g., o direito à vida, o direito à integridade pessoal, o direito à reserva da intimidade da vida privada⁶⁵⁷), cujos fundamentos encontram os seus alicerces no princípio do Estado de direito democrático, na legitimação popular, no princípio da justiça penal e, sobretudo, na dignidade da pessoa humana. Tratamos, pois, de uma área ligada à ideia de Estado e, por isso mesmo, exclusiva deste, que justificou, aliás, a instituição de órgãos de soberania independentes para administrar a justiça em nome do povo (os Tribunais). Por isso, da atribuição, em particulares, de funções no domínio da investigação criminal, resultaria a inversão de toda a lógica constitucional.

A outorga, a entidades privadas reais (ou mesmo, a entidades formalmente privadas), de funções ou poderes públicos que operem no domínio da investigação criminal e que impliquem uma influência na esfera jurídica de terceiro apresenta-se, por conseguinte, fora de questão, pelo menos no quadro da teoria geral do Estado que hoje acolhemos.

O Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro, diploma que deu o primeiro e decisivo passo na regulação das atividades privadas de segurança, deixou claro, no preâmbulo, que se mantinha “a proibição de existência de agentes privados de investigação, incompatíveis com a tradição cultural portuguesa”, prosseguindo dizendo que “eles seriam portadores de claros riscos de indevido ingresso no núcleo central dos poderes reservados ao Estado e de agressão, virtual ou real, a direitos fundamentais do cidadão, a começar pelo direito à privacidade”.

⁶⁵⁵ A função de polícia judiciária deve encontrar-se reservada ao Estado, sem prejuízo da defesa do arguido ter a possibilidade de participar na investigação e contribuir para a descoberta da verdade. Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Regime Jurídico da Investigação Criminal*. Comentado e Anotado, 2.ª edição revista e aumentada. Coimbra: Almedina, 2004, p. 36.

⁶⁵⁶ A este propósito, as palavras de JORGE MIRANDA sugerem mesmo uma conexão indissociável entre a justiça e a coercibilidade: “Ao Estado cabe a administração da justiça entre as pessoas e os grupos e, por isso, tem de lhe caber também o monopólio da força física”. In *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 48.

⁶⁵⁷ Cfr. artigos 24.º, 25.º e 26.º da CRP.

Prescreve, ainda, no seu artigo 4.º, que “são proibidas as atividades de segurança privada que envolvam investigação criminal de qualquer tipo”.

Os obstáculos que se colocam num processo de privatização de funções de polícia judiciária não afastam, contudo, todas as modalidades. Certas formas de privatização no âmbito de certas tarefas administrativas são admissíveis. Por exemplo, é possível recorrer ao potencial endógeno da sociedade civil no âmbito da privatização orgânica de laboratórios forenses. Atrevemo-nos mesmo a dizer que não é de todo impensável atribuir a entidades privadas a investigação de alguns crimes de natureza particular, na medida em que a atividade de investigação destes ilícitos não percorra o trilho dos mais protegidos direitos fundamentais.

Veja-se que, no âmbito dos trabalhos para a revisão do regime de exercício da atividade de segurança privada, o Conselho de Segurança Privada, reunido em 20 de junho de 2012, considerou mesmo a regulação da figura de detetive privado. O então Ministro da Administração Interna, Miguel Macedo, entendeu, porém, que a regulação desta atividade não é um compromisso imediato⁶⁵⁸.

Em Portugal, a figura de detetive privado levanta desconfianças e não é propriamente popular ou apreciada pela sociedade, mas cremos que, de forma paulatina, a seu tempo, o legislador estará munido da necessária legitimação sociológica para a criação e regulação legal do exercício desta atividade.

Em França, por exemplo, a legitimidade sociológica para a existência de detetives privados não releva já como uma questão de fundo. Neste país, a história das agências de investigação privada remonta ao Século XIX, ao célebre Eugène-François Vidocq, fundador, em 1833, do «*Bureau des renseignements universels pour le commerce et l'industrie et de la Sûreté générale à Paris*», e considerado como o primeiro grande detetive da História.

A atividade de detetive (privado) foi inicialmente regulada, com substância, pelo Título II da Lei n.º 83-629, de 12 de julho de 1983 (regulamento das atividades privadas de segurança), relativo às agências de investigação privadas. Esta Lei foi revogada pelo artigo 19 (V) da *Ordonnance* n.º 2012-351, de 12 de março de 2012, que aprova o *Code de la Sécurité Intérieure*, cujos Título II, Livro VI da Parte Legislativa, e Título II, Livro VI da Parte Regulamentar, ambos sob a epígrafe «*Activités des agences de recherches privées*», versam sobre esta matéria.

Na vizinha Espanha, a atividade de detetive privado encontrou também pouca resistência de legitimidade sociológica e jurídica. Em 2010, o número de detetives

⁶⁵⁸ Cfr. Ata do Conselho de Segurança Privada, de 20 de junho de 2012, em que foram analisados os projetos de reforma legislativa da atividade de segurança privada, p. 4. [Consult. em julho de 2014]. Disponível em www.parlamento.pt.

ascendia a 2451 (contra 2192 em 2007)⁶⁵⁹. O reconhecimento da insuficiência legislativa nesta matéria em particular e noutras relativas à segurança privada conduziu o reino espanhol à criação da Lei n.º 5/2014, de 4 de abril (Lei de Segurança Privada), que abrogou a Lei n.º 23/1992, de 30 de julho. Em comparação com este diploma (que resumia a atividade de detetive privado a dois artigos), a Lei n.º 5/2014 densifica a regulamentação normativa respeitante ao exercício de funções de investigação privada.

A investigação privada — recorrendo a um mercado profissionalizado de detetives privados — pode ser requerida por clientes para a investigação de factos em que os vestígios ou indícios sejam insuficientes para que as autoridades públicas (órgãos de polícia criminal e Ministério Público) considerem a existência da prática de um crime. Da mesma forma, pode-se recorrer a uma investigação privada para reforçar a convicção dos meios de prova já existentes em processo penal, ou, mesmo, apresentar novos factos ou nova matéria de prova que tenham escapado às autoridades públicas⁶⁶⁰, especialmente no quadro dos crimes de natureza particular, em que compete ao ofendido ou outra pessoa que se tenha constituído assistente deduzir acusação particular⁶⁶¹.

Esta realidade confronta-se, contudo, com questões muito peculiares, quer no que respeita à proteção de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos perante as técnicas e os meios investigatórios, quer no que tende as próprias finalidades e interesses do sistema de justiça penal.

Por um lado, ainda que o Estado regule e enquadre perfeitamente as competências, os meios e técnicas de investigação, e os limites do exercício da atividade de detetive privado, os recursos (tecnológicos ou outros) de investigação encontrados no mercado fariam sucumbir, com facilidade, as legítimas preocupações do legislador. Os excessos seriam dificilmente evitados perante tão variados meios tecnológicos de investigação ao dispor de qualquer pessoa, cuja aquisição está à distância de um *click* em variadas páginas *Web*, tal como equipamentos de escutas telefónicas, *gadgets* de espionagem, câmaras ocultas, etc.

Por outro lado, a legalização da figura de detetive privado pode não coadunar-se com os princípios constitucionais da justiça penal. MARTIN GILL e JERRY HART alertam para o facto de a maior parte das investigações privadas serem orientadas para a investigação de comportamentos desviantes, mas sem qualquer objetivo de perseguição penal em vista. Hoje, existe já um grande número de firmas de detetives privados (como a *Carratu*, a *Control Risks*

⁶⁵⁹ Cfr. AA.VV. — *Estudio Seguridad Privada en España: Estado dela Cuestión*. IGLESIAS, Alfonso Bilbao (coord.), Fundación Empresa, Seguridad y Sociedad (ESYS), 2012, p. 47.

⁶⁶⁰ Cfr. MARK BUTTOM — *Private Policing*. Cullompton (Devon, UK): Willan Publishing, 2002, p. 107.

⁶⁶¹ Cfr. artigos 50.º e 285.º do CPP.

e a *Kroll*) que se dedicam à investigação de fraudes em larga escala. Acontece que muitas organizações vítimas de fraude (muitas vezes, pelos seus funcionários), não querendo submeter-se a um processo propagandista que um processo-crime pode acarretar, preferem simplesmente recorrer a uma investigação privada para recuperar as perdas, contornando o sistema de justiça e velando, assim, um crime de natureza pública⁶⁶². O suspeito escapa, deste modo, à justiça, e os interesses da política e do sistema penais saem frustrados.

A perversão da investigação privada pode ocorrer em outros casos, com ou sem contornos criminais, o que acontece, por exemplo, com a investigação de ameaças ou devassa da vida privada, a investigação pré-matrimonial, a averiguação de adultério ou infidelidade conjugal, a recolha de provas para processos de divórcio ou de regulação do poder paternal, ou a localização de pessoas desaparecidas⁶⁶³.

SPENCER apresenta-nos a situação de um funcionário da *Manchester City Council*, que havia apresentado um avultado pedido de indemnização em virtude de um pretenso acidente de trabalho que lhe afetara um ombro. A empresa recorreu, então, aos serviços de investigação privada para o vigiar com atenção. O funcionário foi filmado pelos serviços privados de vigilância a transportar bagagens e a praticar natação. Depois de confrontado com as filmagens, foi aconselhado a retirar o pedido de indemnização⁶⁶⁴.

Nestes casos (e noutros, como a espionagem industrial⁶⁶⁵ ou a contrafação de produtos de marca registada), o recurso aos serviços privados de investigação não visa, por regra, o procedimento penal, mas apenas a prevenção de perdas ou dívidas e a recuperação de créditos.

2. Pluralismo administrativo no exercício de funções de segurança

A convivência do setor público com o setor privado é uma realidade constitucional. Na atualidade, a realização do interesse público (genericamente entendido como as necessidades

⁶⁶² MARTIN GILL e JERRY HART — *Private investigators in Britain and America: Perspectives on the impact of popular culture*. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**. Vol. 20, 1997, pp. 631-640.

⁶⁶³ Cfr. <http://detectiveolhovivo.com>. Embora a atividade de detetive privado não esteja ainda regulamentada, a verdade é que, hoje em dia, a disseminação de empresas que se dedicam à investigação privada é já alarmante.

⁶⁶⁴ SPENCER, apud MARK BUTTOM — *Private Policing*. Cullompton (Devon, UK): Willan Publishing, 2002, p. 107.

⁶⁶⁵ Sobre as milícias patronais e a espionagem industrial, cfr. FREDERIC OCQUETEAU — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d'Aujourd'hui*. Paris: Éditions l'Harmattan, 1997, pp. 54-55.

e interesses de uma pluralidade de pessoas, de um *público*⁶⁶⁶) deixou de ser uma missão exclusiva e do monopólio do Estado-administração. A complexidade da vida em sociedade tem conduzido o Estado a socorrer-se das mais diversas estratégias para aliviar o exercício de certas tarefas administrativas, atingindo, muitas vezes, a esfera da segurança interna.

Atentas as reformulações que certos conceitos de Direito Administrativo têm vindo a sofrer em consequência do surgimento de novas formas jurídico-privadas de organização administrativa, afigura-se-nos essencial saber que entidades integram o conceito de Administração Pública para, num segundo momento, sermos capazes de concluir pela existência de um verdadeiro pluralismo administrativo. Esse caminho analítico deve iniciar-se com a resposta a uma questão fundamental: Que tarefas executadas por entidades privadas revestem a natureza de tarefas públicas?

Para tanto, a definição do conceito *tarefa pública* (que tratamos mais adiante) revela-se imprescindível e sê-lo-á mais ainda para delinear as fronteiras do Direito Administrativo, determinar o seu âmbito de aplicação e, por conseguinte, determinar o grau de vinculação dos atores privados por esse ramo do Direito Público, quando esteja em causa o exercício de funções de polícia de segurança pública interna.

Quando se fala em Administração Pública, a tendência é representarmos-la como o conjunto de serviços organizados pelo Estado com vista à prossecução de um amplo conjunto de necessidades e interesses da coletividade. Esta ideia, sempre presente, não está de todo errada, mas já não satisfaz o entendimento do conceito. Os tempos em que vigorava uma definição tão linear já não existem⁶⁶⁷. Há muito que deixou de existir uma Administração Pública assente numa ideia de unidade de Administração monolítica e centralista, em que a direção de toda a administração agressiva e prestacional se centra no Estado.

Movido por uma acelerada e conturbada evolução do mundo civil, o Estado tem procurado responder às exigências de modernização a que a sociedade apela, reestruturando permanentemente a sua Administração⁶⁶⁸. Facto é que o paradigma administrativo está agora

⁶⁶⁶ Cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE — s.v. «*Interesse Público*». DJAP, Vol. V. Lisboa: s.e., 1993, p. 275. O Autor define este conceito, em sentido jurídico-administrativo, como o que é qualificado a nível superior, como manifestação direta ou instrumental das necessidades fundamentais de uma comunidade política e cuja realização é atribuída, ainda que não em exclusivo, a entidades públicas.

⁶⁶⁷ Quem sabe, nunca existiram. PAULO OTERO escreve que “a história tem demonstrado que não existe uma total identificação entre a satisfação de necessidade coletivas, traduzíveis em funções públicas de natureza administrativa, e a ação das entidades de direito público da Administração”. PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., Vol. I, p. 48.

⁶⁶⁸ “A reforma da Administração Pública tem sido unanimemente perspectivada, ao longo dos últimos anos, como uma exigência indispensável ao desenvolvimento socioeconómico, devendo constituir-se como vetor de competitividade e dinamismo numa sociedade moderna”. Cfr. preâmbulo da RCM n.º 95/2003, de 30 de julho.

marcado pela *diferenciação* e pela *pluralização*⁶⁶⁹, caracterizando-se por uma “heterogeneidade, pluralidade e atipicidade, interdependência, iniciativa e parcialidade”⁶⁷⁰. O Estado, enquanto responsável pela realização de um extenso leque de tarefas públicas⁶⁷¹, vê-se obrigado a recorrer a outras figuras, sofrendo uma reconfiguração ou, talvez melhor, uma descaracterização do modelo de Estado de que se partiu⁶⁷².

Com efeito, na Administração Pública em sentido orgânico ou subjetivo cabem outros organismos e entidades que não se arrumam na administração estatal direta. Referimo-nos a um pluralismo organizativo da Administração, próprio de um moderno Estado de direito⁶⁷³, marcado por um movimento de outorga de tarefas ou poderes públicos a entidades privadas e baseado em modelos de desconcentração e descentralização administrativas. Preceitos constitucionais exigem e estimulam que assim seja a organização da Administração⁶⁷⁴.

Importa saber, com o rigor desejável, que entidades e organismos, para além do Estado-administração, integram o conceito de Administração Pública em sentido orgânico ou institucional, para que se possa falar em administração pública sob a forma privada.

Na doutrina jurídica, encontramos pelo menos três orientações. A primeira adota o critério formal da personalidade jurídica pública, pelo que apenas as pessoas coletivas com esta condição integram o conceito institucional de Administração Pública. Uma segunda corrente não se cinge a esta exigência, integrando também, na Administração, as entidades administrativas privadas⁶⁷⁵, isto é, as pessoas coletivas privadas criadas por entidades públicas e sob a sua influência dominante (v. g., sociedade comercial de capitais exclusiva ou

No preâmbulo da RCM n.º 39/2006, de 21 de abril, que, no âmbito do PRACE, aprova as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios, pode ler-se que a modernização da Administração Pública constitui “um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do país”.

⁶⁶⁹ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 337. O autor refere que “a pluralização passou mesmo a constituir uma *imposição* constitucional”. *Ibidem*, p. 338.

⁶⁷⁰ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 43.

⁶⁷¹ Veremos, adiante, que o conceito de *tarefa pública* encontra uma definição aberta na doutrina atual. Sublinhem-se as palavras de P. GONÇALVES que, a este propósito, refere que “a possibilidade de traçar uma linha clara e coerente de distinção entre comportamentos públicos e privados não passa de uma ilusória esperança”. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 229.

⁶⁷² Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 106.

⁶⁷³ Cfr. PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. II, p. 745.

⁶⁷⁴ Cfr., por exemplo, artigos. 2.º, *in fine*, 6.º, 235.º, n.º 1, 267.º, n.ºs 2 e 6, todos da CRP. Estas disposições constitucionais demonstram que a Constituição traduz “o fundamento e o limite do poder de substituição em Direito Administrativo”. PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., Vol. II, p. 864. O Autor fala mesmo na “proibição do excesso de unidade em nome da garantia de salvaguarda de um espaço de descentralização e de desconcentração”. *Ibidem*, p. 751.

⁶⁷⁵ Estas entidades formalmente privadas dominadas por uma ou várias entidades públicas formam uma “verdadeira administração paralela”, uma “Administração Indireta Privada”. Cfr. PAULO OTERO — *Legalidade e Administração Pública: O Sentido de Vinculação Administrativa à Juridicidade*, p. 305, e *O Poder de Substituição...*, cit., Vol. II, p. 748.

maioritariamente públicos), alargando o conceito com base num critério material, que PEDRO GONÇALVES denomina *Administração Pública em sentido institucional estrito*⁶⁷⁶. Por último, na base de um critério funcional, além das pessoas de direito público, incluem-se, no conceito de Administração Pública, quaisquer entidades privadas investidas de funções públicas administrativas — *Administração Pública em sentido funcional*⁶⁷⁷.

Este sentido recortado segundo um critério funcional permite uma correspondência exata entre Administração Pública em sentido orgânico e Administração Pública em sentido material ou objetivo, esta última entendida como a atividade concreta em que se traduz o exercício da função administrativa tendente à “satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes”⁶⁷⁸. Tratamos, agora, de um conceito objetivo que nos remete para a noção de *função administrativa*⁶⁷⁹. Estamos, por isso, de acordo quanto à afirmação de que qualquer entidade incumbida de exercer uma função administrativa, com o objetivo de executar uma tarefa pública que lhe foi cometida, integra funcionalmente a Administração⁶⁸⁰, não obstante algumas delas a integrarem, também, segundo um critério formal (Estado-administração e outras entidades com personalidade jurídica pública) ou material (entidades administrativas privadas).

Por esta via, as entidades privadas que tenham sido incumbidas da prossecução de tarefas de interesse público, realizando funções administrativas que envolvam ou não o exercício regular de poderes públicos (de autoridade ou não), enquadram-se na Administração Pública em sentido orgânico⁶⁸¹ e em sentido material⁶⁸².

⁶⁷⁶ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 285 e 466. Neste sentido do conceito de Administração Pública, cfr. VITAL MOREIRA — *Administração Autónoma...*, cit., p. 286, MARIA JOÃO ESTORNINHO — *A Fuga...*, cit., p. 327, e PAULO OTERO — *Vinculação e Liberdade...*, cit., pp. 222 e ss.

⁶⁷⁷ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 282 e ss.

⁶⁷⁸ DIOGO FREITAS DO AMARAL — *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2011, p. 39.

⁶⁷⁹ A função administrativa pode ser definida como “a atividade pública contínua tendente à satisfação das necessidades coletivas em cada momento selecionadas, mediante prévia opção constitucional e legislativa, como desígnios da coletividade política — ou seja os interesses públicos contingentes. Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 35.

⁶⁸⁰ Adotamos, assim, o conceito orgânico de Administração Pública recortado segundo um critério funcional, isto é, recortado de acordo com o critério do exercício de funções (ou a execução de tarefas) públicas administrativas.

⁶⁸¹ Podemos, agora, entender a Administração Pública em sentido institucional como o “sistema de organizações especificamente encarregadas da execução da função administrativa”, independentemente da sua estrutura jurídico-formal. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 285-286.

⁶⁸² A sua integração, note-se bem, é apenas funcional, na medida em que exerçam funções administrativas. Não pertencem à esfera pública. Integram a esfera da sociedade civil.

A satisfação desses interesses e necessidades coletivas, por se traduzirem quase sempre⁶⁸³ na execução de tarefas públicas, remete-nos forçosamente para a definição deste conceito. Considerando o exposto quanto à noção de Administração Pública em sentido institucional estrito, podemos dizer que as ações empreendidas por entidades formalmente privadas são sempre públicas⁶⁸⁴, ao passo que as intervenções dos particulares (entidades privadas reais) são, em princípio, privadas. Significa, portanto, que existem casos excepcionais em que as entidades particulares atuam num formato público. Vejamos.

No essencial, o conceito *tarefa pública* pode assumir dois recortes distintos. Na perspectiva de PAULO OTERO, são suficientes os critérios de natureza material para qualificar uma tarefa como pública. Neste contexto, o exercício privado de uma atividade por entidades particulares, quando tenha como “objeto exclusivo de atividade a satisfação de interesses da coletividade”, reveste natureza pública⁶⁸⁵.

PEDRO GONÇALVES considera que uma tarefa só é pública se tiver sido objeto de apropriação pública legítima, isto é, provida de relevância pública ou social (prosseguimento de interesses públicos ou de fins constitucionais), reconhecendo assim que “o Estado não é livre de assumir a execução de quaisquer tarefas”. Neste sentido, entende que uma atividade exercida por um particular só pode ser qualificada como pública se se tratar de uma “atividade objeto de *publicatio*, ou seja, legitimamente apropriada por uma entidade pública”⁶⁸⁶.

Quanto a nós, reconhecemos a importância da apropriação e ação legítimas da tarefa por parte do Estado, pelos fundamentos que tivemos oportunidade de desenvolver⁶⁸⁷. Ultrapassado este detalhe, os Autores citados convergem nas suas concessões, entendendo como suficiente o critério material do interesse público para a definição ou enquadramento de uma tarefa como *pública*, independentemente da personalidade jurídica do ator-executante.

Em suma, podemos destacar *tarefas públicas estatais* (executadas pela administração direta e indireta do Estado), *tarefas públicas não estatais* (empreendidas pela administração

⁶⁸³ Temos o cuidado de dizer “quase sempre” porque existem *tarefas de interesse privado* (todas aquelas que são exercidas pelos cidadãos, no contexto dos seus direitos e liberdades, para satisfazer as suas próprias necessidades) que, mediata ou indiretamente, satisfazem também interesses públicos (v. g. a oferta de emprego por parte de empresas privadas). Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 144.

⁶⁸⁴ Importa relembrar que as entidades administrativas privadas que se encontrem sob a influência dominante de uma ou mais entidades públicas assumem a responsabilidade de execução de uma tarefa pública. Neste sentido, estas entidades criadas por iniciativa pública, embora com personalidade jurídica de direito privado, envolvem-se num formato público enquanto os seus trabalhadores atuem na qualidade de funcionários da Administração Pública. Aponte-se, apenas, para a exceção das empresas públicas de capitais maioritariamente privados. Sobre isto, cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 396 e ss., e 466.

⁶⁸⁵ PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. I, p. 59.

⁶⁸⁶ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 464, 468 e 471.

⁶⁸⁷ Ver *supra*, Parte I, Capítulo I.

autónoma) e *tarefas privadas de interesse público* (levadas a cabo pelas entidades privadas genuínas), todas elas marcadas de “publicidade” na medida em que prossigam interesses e necessidades da coletividade e que, por isso, podemos designar de *tarefas de interesse público*⁶⁸⁸, submetidas, em maior ou menor grau, à regência do Direito Administrativo.

Note-se bem que, no caso do exercício (por particulares) de tarefas privadas de interesse público, estas tarefas apenas podem ser entendidas como públicas porque se revestem de uma utilidade geral. Mas já nos casos de outorga de funções públicas em particulares (privatização orgânica material), as tarefas por estes desenvolvidas são verdadeiramente públicas, pois detêm a responsabilidade pela execução, atuando como membros da Administração, estando, por isso, vinculados pelo Direito Administrativo. Devemos, pois, ter o cuidado de não confundir o que é um exercício, por entidades particulares, de tarefas privadas de interesse público, e o que chamamos de exercício (por entidades privadas) de funções ou tarefas públicas.

3. Entidades privadas com funções de segurança ou de fiscalização policial

Em Portugal, existem várias entidades privadas que participam no exercício de funções de segurança, realizando, em regra, tarefas técnicas de cariz policial ou de fiscalização e, algumas vezes, munidas de poderes típicos da atividade de polícia⁶⁸⁹. Em muitos casos, a lei não se refere, de forma explícita, à delegação de poderes públicos em entidades privadas, além de que, em regra, não faz sequer referência direta quanto à natureza dos poderes exercidos por entidades privadas, violando assim o princípio da enumeração dos poderes públicos delegados. De entre os casos existentes, segue-se uma análise dos que consideramos de maior interesse para o nosso estudo⁶⁹⁰.

⁶⁸⁸ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 142 e ss.

⁶⁸⁹ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 691.

⁶⁹⁰ Apesar de serem os precursores da segurança privada, entendemos não incluir, na nossa análise, os guardas-noturnos, pois esta atividade está em decadência, em parte por causa do surgimento e crescimento das empresas de segurança privada. Não deixamos, porém, de tecer algumas considerações no que respeita o regime de uso e porte de arma aplicável aos guardas-noturnos.

a) Pessoal de vigilância de empresas de segurança privada e de entidades titulares de serviços de autoproteção

A atividade de segurança privada tem-se expandido de forma significativa no nosso país, como, de resto, se tem verificado por todo o mundo. A partir da segunda metade dos anos oitenta do século XX, com a publicação do primeiro regime jurídico que regulou as atividades privadas de segurança⁶⁹¹, este setor expandiu-se de forma fulminante e irreversível no território nacional⁶⁹².

O crescimento exponencial da segurança privada tem acompanhado com facilidade as crescentes solicitações e necessidades de segurança da sociedade em geral, quer na proteção de pessoas e bens, quer na prevenção e dissuasão da prática de atos ilícitos. Mas a segurança privada não se resume ao negócio da livre contratação de serviços de segurança privada por parte dos cidadãos, organismos ou empresas. Além da prestação de serviços a terceiros (por via contratual) e da organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção⁶⁹³, a indústria da segurança privada é, com frequência, aproveitada pelo Estado no sentido de ativar um maior reforço das responsabilidades dos particulares no que tende a segurança de pessoas e proteção do património. O Estado serve-se da segurança privada ou, mais do que isso, conta com todo o tipo de serviço privado de segurança para a prossecução de objetivos de controlo social, no pressuposto de que esta atividade está indissociavelmente ligada à prossecução do interesse público⁶⁹⁴.

Esta estratégia de *imposição legal de adoção de sistemas e medidas de segurança* reconduz-se, em geral, a uma atividade de segurança privada subsidiária e complementar da função de segurança pública, quer na proteção de pessoas e bens, quer na prevenção e

⁶⁹¹ Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro. Antes da sua regulamentação, a atividade de segurança privada contava já com diversas entidades. Em Portugal, a primeira empresa de vigilância que se conhece em atividade (escriturada no cartório de Sintra, em 17 de maio de 1965) dá pelo nome de *Custódia — Organização de Vigilância e Prevenção, Lda.* (Diário da República n.º 147 — III Série — de 24 de junho de 1965). Foi fundada por suecos que eram, na época, acionistas da *Securitas BV da Suécia*. Hoje, dá pelo nome de *Securitas — Serviços e Tecnologia de Segurança, S.A.* Cfr. artigo sobre a história da segurança privada, em <http://www.intersept.com.br/blog-da-seguranca.php?id=97> [Consult. em maio de 2015].

⁶⁹² O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto (que revogou o Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro, e aprovou um novo regime para o exercício da atividade de segurança privada) dá-nos o retrato de um largo crescimento e desenvolvimento irreversível da segurança privada em Portugal. O surto de criminalidade do pós 25 de Abril pode estar na origem do crescimento das empresas de segurança privada, perante um sistema policial empobrecido e desautorizado que se manteve, durante muito tempo, conotado com o regime opressivo do Estado Novo.

⁶⁹³ Vejam-se os artigos 1.º, n.º 3, 4.º, n.º 2, alínea b) e 13.º, todos da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, que aprova o REASP.

⁶⁹⁴ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 968.

dissuasão da prática de atos ilícito-criminais, em que os trabalhadores atuam, quase sempre, no âmbito do direito privado⁶⁹⁵.

O princípio da complementaridade só foi reconhecido e introduzido na legislação que regula o exercício da atividade de segurança privada através do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto (cfr. artigo 4.º, n.º 1). O seu preâmbulo é esclarecedor quanto ao acolhimento deste princípio, referindo que “continuando embora a reconhecer-se a sua subsidiariedade face à atividade das forças e serviços integrados no sistema de segurança pública, não parece legítimo recusar-se a complementaridade necessária que a segurança privada desempenha nas sociedades modernas em relação à consecução do objetivo de melhorar a segurança dos cidadãos”. O Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro, reconhecia, tão-só, o caráter subsidiário das atividades de segurança privada relativamente às autoridades públicas.

Fala-se numa atuação subsidiária (**princípio da subsidiariedade**) das entidades de segurança privada quando, na falta de oportuna intervenção das forças de segurança pública, aquelas intercedem de forma supletiva, no quadro do caráter excecional da autotutela de direitos, para defesa da integridade física e património próprios ou de terceiros, sendo certo que, neste âmbito, o exercício da atividade de segurança privada tem de ser *limitado, necessário, adequado e proporcionado*⁶⁹⁶. Do mesmo modo, perante a incapacidade da sociedade civil (de cada cidadão) em assumir as suas próprias medidas privadas de segurança, o Estado entra supletiva ou subsidiariamente em ação com os seus meios de segurança pública.

O **princípio da complementaridade** determina que, no plano operativo, a segurança de pessoas e bens seja promovida tanto pelos meios públicos (atores principais) como pelos meios privados (atores secundários). No exercício da atividade, a segurança privada fica impedida de exercer competências exclusivas das entidades públicas (princípio da não usurpação de poderes públicos) e só pode intervir em áreas periféricas ou não essenciais da segurança interna. O complemento da atividade privada de segurança face à atividade das

⁶⁹⁵ Devemos reconhecer, aqui, um exercício privado de funções públicas na estrita medida em que a ativação dessas responsabilidades privadas não se limite à proteção dos bens do visado sobre o qual recai o dever imposto. Assim acontece com os promotores de espetáculos desportivos, em que o dever de adotar um sistema de segurança privado se destina, na essência, à proteção dos espetadores, e não apenas dos bens e interesses dos promotores dos espetáculos. Na delegação legal de funções públicas (como acontece no caso dos guardas de recursos florestais ou dos portageiros de entidades concessionárias de autoestradas), a atuação dos particulares faz-se no quadro do direito público.

⁶⁹⁶ RUI PEREIRA e ANTÓNIO ARAÚJO — *A Atividade de Segurança Privada e os Seus Limites. Segurança Privada* (Atas do 1.º Seminário), MAI, 1999, p. 39.

forças e serviços integrados no sistema de segurança pública não pode atingir a vigilância prevalente e regular do domínio público.

Na linha destes princípios definidores e enformadores do exercício da atividade de segurança privada — a prossecução do interesse público e a complementaridade e subsidiariedade face às competências desempenhadas pelas forças e serviços de segurança —, o Estado procura aumentar os níveis de segurança e de eficácia da prevenção criminal, contando com a máquina privada produtora de segurança para cuidar da vigilância e controlo de entrada, permanência e saída de pessoas dos *espaços públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público*⁶⁹⁷.

Quanto a estes domínios de intervenção da atividade de segurança privada, é importante notarmos que o primeiro regulamento (Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro) ligava o legítimo exercício da segurança privada a um condicionalismo essencial⁶⁹⁸: a prossecução desta atividade devia restringir-se ao *domínio privado restritivo*. A vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas cingia-se a instalações, edifícios e locais *fechados* ou *vedados* ao público em geral (v. g., habitações, condomínios privados, escritórios, unidades fabris)⁶⁹⁹. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto, alargou-se o domínio de intervenção da segurança privada, passando a abranger, também, quaisquer locais de acesso *condicionado* ao público em geral (v. g., transportes públicos privados, estabelecimentos de restauração ou de bebidas, escolas, recintos desportivos ou de espetáculos) — *domínio privado condicionado*⁷⁰⁰.

O artigo 2.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho, manteve o mesmo condicionalismo para a atividade de vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo da entrada, saída e presença de pessoas, limitando o seu domínio a edifícios e recintos de acesso *vedado* ou *condicionado* ao público. Contudo, alargou a fronteira entre os domínios *público* e *privado* da segurança, permitindo aos atores de segurança privada o exercício da atividade de proteção e acompanhamento de pessoas, sem prejuízo das competências específicas das forças de segurança nesta matéria. Previu, ainda, que os *espaços de livre acesso de público* que, pelo

⁶⁹⁷ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

⁶⁹⁸ Além da necessária autorização para o exercício das atividades privadas de segurança, mediante a concessão de alvará.

⁶⁹⁹ Cfr. artigo 5.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro.

⁷⁰⁰ Cfr. artigo 1.º, n.º 2, alínea f) do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto. Um recinto desportivo ou onde decorra um espetáculo de natureza artística é de acesso condicionado ao público. Estes recintos estão “*abertos*” ao público, ficando o acesso dependente do cumprimento de algumas condições prescritas por lei ou pelo promotor do espetáculo como, por exemplo, a aquisição de ingresso válido, a sujeição a revista de prevenção e segurança, a verificação de um determinado escalão etário, ou o espetador não se encontrar alcoolizado.

tipo de atividades que desenvolvem, sejam suscetíveis de gerar especiais riscos de segurança, pudessem ser obrigados a adotar sistemas de segurança privada⁷⁰¹ — *domínio privado de livre acesso* (v. g., superfícies comerciais)⁷⁰².

De forma progressiva, assiste-se a um alargamento das fronteiras que separam os domínios público e privado, passando a segurança privada a atuar não só em espaços privados, mas também em espaços de domínio público de acesso vedado ou condicionado ao público e, até, espaços privados de livre acesso de público. Escolas públicas, portos, aeroportos, instalações governamentais, tribunais, são alguns exemplos de espaços públicos onde se desenvolvem atividades privadas de segurança, com recurso a meios humanos ou equipamentos técnicos de vigilância e controlo⁷⁰³.

Com a publicação da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, que aprovou o Regime do Exercício da Atividade de Segurança Privada (REASP), o legislador deixou claro que a atividade de segurança privada se desenvolve em *locais públicos ou privados*, passando a fronteira dos dois domínios de intervenção a ser delineada pela fórmula “*de acesso vedado ou condicionado ao público*”. Não obstante, o *espaço privado de livre acesso de público* não deixa de ser um domínio de intervenção da segurança privada. É admissível, por exemplo, a vigilância privada das áreas de uso comum de grandes superfícies comerciais no horário de abertura (corredores, átrios) ou mesmo fora desse horário (passagens ou jardins exteriores, parques de estacionamento de livre acesso), ou do espaço não vedado de áreas de serviço ou postos de abastecimento de combustíveis (onde se encontram bens privados, como as próprias bombas de abastecimento, os jardins ou espaços de lazer, o mobiliário privado). Estes espaços de propriedade privada mas acessíveis à generalidade do público (espaços semipúblicos) formam uma área de confluência ou sobreposição da atividade de vigilância dos promotores

⁷⁰¹ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea d), e artigo 5.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de abril. O regime jurídico da atividade de segurança privada que se seguiu, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, manteve os mesmos domínios para a atividade de vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo da entrada, saída e presença de pessoas (cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea a), e artigo 6.º, n.º 2).

⁷⁰² Quanto a estes domínios privados (restritivo ou condicionado) ou de livre acesso ao público em geral, cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança...*, cit., pp. 83-84.

⁷⁰³ Na análise desta questão no quadro do regime anterior (Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro), GUEDES VALENTE entende que o “legislador ordinário deve(ria) ter especificado a natureza dos locais (se de domínio público ou de domínio privado) a que se refere no diploma e não deixar no ar a dúvida e a desconfiança do cidadão face à boa vontade de cedência da sua liberdade para que o Estado a defendesse e não a concessionasse a outrem, pois esse mandato não lhe fora confiado”. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança...*, cit., p. 30.

públicos e privados de segurança, esbatendo a clássica dicotomia entre os domínios *público* e *privado*⁷⁰⁴.

O alargamento do espaço físico de intervenção dos atores de segurança privada não significa que tenha também sido ampliado o quadro de competências funcionais e finalísticas da sua atividade de prevenção criminal. A atividade da segurança privada contém-se — tomando a taxonomia desenvolvida por GUEDES VALENTE para articular, no tempo, a atividade da prevenção criminal em sentido lato⁷⁰⁵ — no **primeiro momento temporal** da prevenção criminal. No geral, os atores de segurança privada exercem **operações de vigilância** tendentes ao controlo preventivo de perdas e danos, procurando evitar que o perigo (o crime) se concretize. Mas existem seguranças privados cuja especialidade profissional lhes permite desenvolver **operações de controlo**: o vigilante (que pode, por exemplo, solicitar a identificação dum cidadão no controlo de entradas de um evento restrito a certas pessoas convidadas, ou realizar revistas pessoais de prevenção e segurança, quando autorizadas, no controlo de entrada em locais de acesso vedado ou condicionado ao público⁷⁰⁶), o segurança-porteiro (que pode realizar revistas no controlo da entrada, presença e saída de pessoas dos estabelecimentos que disponham de espaços ou salas destinados a dança⁷⁰⁷), o assistente de recinto desportivo e de espetáculos (nas revistas de prevenção e segurança e no controlo de títulos de ingresso⁷⁰⁸), o assistente de portos e aeroportos (no controlo de acesso de pessoas, veículos, aeronaves e embarcações marítimas; no rastreio de passageiros, bagagens e cargas⁷⁰⁹) e o fiscal de exploração de transportes (na verificação da posse e validade dos títulos de transporte⁷¹⁰). Uma e outras operações integram a *função de vigilância*, enquadrada no domínio da *prevenção do perigo* e da *prevenção da lesão (ou risco de lesão) do bem jurídico*.

A competência funcional da Polícia (na aceção constitucional do artigo 272.º) vai para além da função de vigilância: quando esta função não tenha evitado o perigo ou a lesão do bem jurídico (o crime), os atores públicos de segurança recorrem à *função de prevenção criminal em sentido estrito*, correspondente à *prevenção reativa à lesão do bem jurídico* e à *prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico* (**segundo momento temporal** da prevenção criminal em sentido lato).

A obrigatoriedade de adoção de sistemas ou medidas de segurança privada⁷¹¹ surge, em regra, associada a espaços (públicos ou privados) de acesso vedado ou condicionado ao

⁷⁰⁴ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 228 e ss. e 386.

⁷⁰⁵ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público e da Polícia...*, cit., pp. 307-328.

⁷⁰⁶ Cfr. artigo 18.º, n.º 2, alíneas b) e e) do REASP.

⁷⁰⁷ Cfr. artigo 18.º, n.º 3, alínea b) do REASP e artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro.

⁷⁰⁸ Cfr. artigo 18.º, alíneas b) e c) dos n.ºs 5 e 6 do REASP.

⁷⁰⁹ Cfr. artigo 18.º, n.º 7 do REASP.

⁷¹⁰ Cfr. artigo 18.º, n.º 9 do REASP e artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de julho (aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros), alterada pelo Decreto-Lei n.º 14/2009, de 14 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

⁷¹¹ Recorde-se que a imposição legal de deveres jurídicos de autoproteção consubstancia uma privatização funcional imposta, em que os particulares agem segundo o direito privado.

público que, pelas suas características e ou circunstâncias envolvidas, façam emergir riscos sérios para a segurança de pessoas e a proteção de bens. A imposição legal de medidas de autoproteção foi introduzida na legislação nacional com o Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto, abrangendo, à época, apenas as entidades bancárias e parabancárias⁷¹². Embalado pelas tendências privatistas de funções e tarefas públicas, seguindo a lógica do caráter subsidiário e complementar da atividade de segurança privada relativamente à atividade das forças de segurança pública, e juntando uma dose de exploração económica da indústria de segurança privada, o Estado legiferante lançou mão cerrada àquela medida legislativa, aproveitando-a de forma tão ampla quanto possível. A imposição legal de medidas de segurança a entidades públicas e privadas floresceu com os regimes subsequentes⁷¹³.

O n.º 4 do artigo 7.º do REASP dispõe que “as empresas ou entidades industriais, comerciais ou de serviços que necessitem de efetuar o transporte de moeda, notas, fundos, títulos, metais preciosos ou obras de arte de valor são obrigadas a recorrer a entidades autorizadas a prestar os serviços de segurança privada (...) quando o valor em causa for superior a € 15.000”. As instituições de crédito e as sociedades financeiras devem, também, recorrer ao serviço privado de segurança para o transporte de valores superiores a € 25.000, além de, a par das entidades gestoras de conjuntos comerciais com área bruta locatável igual ou superior a 20.000 m² e de grandes superfícies de comércio que disponham uma área de venda igual ou superior a 30.000 m², dos estabelecimentos onde se procede à exibição, compra e venda de metais preciosos e obras de arte, das farmácias, dos postos de abastecimento de combustível⁷¹⁴ e de outras entidades sujeitas a riscos específicos⁷¹⁵, serem

⁷¹² Cfr. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto.

⁷¹³ Vejam-se os artigos 5.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho, 4.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, e 8.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (REASP). Quanto aos estabelecimentos de restauração ou de bebidas que disponham de espaços ou salas destinados a dança ou onde habitualmente se dance, vejam-se os Decretos-Leis n.ºs 263/2001, de 28 de setembro, 101/2008, de 16 de junho e 135/2014, de 8 de setembro.

⁷¹⁴ A Proposta de Lei n.º 117/XII (que esteve na origem da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio) incluía, também, no n.º 3 do artigo 8.º, os estabelecimentos de jogos de fortuna ou azar e de bingo, obrigando-os a adotar um sistema e medidas de segurança específicas que incluísse a instalação de um sistema de videovigilância e dispositivos de segurança e proteção. Desconhecemos as razões que terão determinado a exclusão destes estabelecimentos.

⁷¹⁵ No que respeita a imposição legal de medidas de segurança obrigatórias, a Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, trouxe uma inovação relativamente aos regimes anteriores. O n.º 7 do artigo 7.º prevê a extensibilidade da imposição de deveres de autoproteção a quaisquer outras entidades não elencadas no seu artigo 8.º, sempre que as suas características ou serviços prestados possam ser considerados de *risco para a segurança e ordem pública*. Este risco existe sempre que o estabelecimento se situe em local em que haja razoável risco de ocorrência de facto qualificado pela lei como crime. Trata-se de uma norma de interpretação difusa, que abre o leque de intervenção do princípio jurídico de imposição legal de deveres de autoproteção.

obrigadas a dispor de um sistema de segurança privada nos termos definidos no artigo 8.º do REASP⁷¹⁶.

Na mesma linha de ativação de responsabilidades privadas e da imposição de deveres de autoproteção, a lei prescreve que a realização de espetáculos em recintos desportivos e espetáculos de representação artística de canto, dança e música em recintos não dotados de lugares permanentes depende, em certos casos, do cumprimento da obrigação de adoção de um sistema de segurança privada que inclua, respetivamente, assistentes de recinto desportivo⁷¹⁷ ou assistentes de recinto de espetáculos⁷¹⁸.

Os estabelecimentos de restauração e de bebidas que disponham de salas ou de espaços de dança ou onde habitualmente se dance, devem também adotar um sistema de segurança, reforçado com equipamento técnico destinado à deteção de armas, objetos, engenhos ou substâncias de uso e porte legalmente proibido ou que ponham em causa a segurança de pessoas e bens, estando ainda o proprietário e o administrador ou gerente da sociedade que explora o estabelecimento obrigados ao cumprimento de deveres especiais⁷¹⁹.

No tocante a estes estabelecimentos, a imposição legal de medidas de segurança tem como finalidade a prevenção da prática de crimes e a criação de um ambiente seguro, de forma a contribuir para a segurança e ordem pública nestes locais. Este é o propósito fundamental que o atual regime visa alcançar, não obstante as suas incongruências com o REASP e a sua redação, pouco feliz. Senão vejamos.

Com alguma ginástica interpretativa, conclui-se que os estabelecimentos de restauração com lotação até 100 lugares e cujo horário abranja, na totalidade ou em parte, o período compreendido entre as 2 e as 7 horas; os estabelecimentos de bebidas com lotação até 100 lugares e cujo horário abranja, na totalidade ou em parte, o período compreendido entre as 24

⁷¹⁶ Os requisitos técnicos mínimos dos sistemas e medidas de autoproteção impostos a estas entidades estão definidos no Capítulo VIII da Portaria n.º 273/2013, de 20 de agosto, alterada pela Portaria n.º 106/2015, de 13 de abril.

⁷¹⁷ Cfr artigo 9.º, n.º 2 do REASP, e artigo 2.º da Portaria n.º 261/2013, de 14 de agosto, que estabelece os termos e as condições de utilização de assistentes de recinto desportivo (ARD) em espetáculos desportivos realizados em recintos desportivos em que seja obrigatório dispor de sistema de segurança. Além do mais, a segurança privada dos eventos desportivos deve incluir um sistema de videovigilância, que permita o controlo de todo o recinto desportivo e respetivo perímetro ou anel de segurança, através de câmaras fixas e móveis, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, republicada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho (estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança). Além da obrigatoriedade de dispor de um sistema de segurança privada, em certos espetáculos, o promotor deve requisitar policiamento, nos termos do Decreto-Lei 216/2012, de 9 de outubro, que estabelece o regime de policiamento de espetáculos desportivos realizados em recintos desportivos.

⁷¹⁸ Cfr. artigo 9.º, n.º 3 do REASP, e artigo 1.º da Portaria n.º 102/2014, de 15 de maio.

⁷¹⁹ Cfr. artigo 9.º, n.º 1 do REASP, e artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro.

e as 7 horas; e os estabelecimentos de restauração ou de bebidas com lotação superior a 101 lugares, independentemente do horário de funcionamento, devem dispor de um sistema de videovigilância, limitado à captação e gravação de imagem, que permita a identificação de pessoas nos locais de entrada e saída das instalações, sendo a gravação obrigatória desde a abertura até ao encerramento e as imagens conservadas pelo prazo de 30 dias, findo o qual são destruídas⁷²⁰.

Quando estes estabelecimentos de restauração ou de bebidas comportem uma lotação igual ou superior a 200 lugares, devem também dispor de equipamento de deteção de objetos perigosos ou de uso proibido, bem como um serviço de vigilância com recurso a segurança privado com a especialidade de segurança-porteiro, a quem compete operar com aquele equipamento⁷²¹. O n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro, é explícito quanto à obrigatoriedade daquele equipamento ser operado por um *segurança-porteiro*⁷²², punindo como *contraordenação grave* a violação daquele preceito jurídico⁷²³, ao passo que, nos termos do REASP, a punição reveste natureza criminal.

O exercício de funções de segurança privada por pessoa não titular de cartão profissional ou de especialidade para a qual não se encontre habilitada configura a prática de um crime nos termos do artigo 57.º, n.ºs 2 e 3 do REASP, respetivamente, sendo punido com pena de prisão

⁷²⁰ Vejam-se os artigos 2.º, 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro. A possibilidade de as entidades que prestam serviços de segurança privada poderem utilizar equipamentos eletrónicos de vigilância está vinculada a regras legais respeitantes à sua utilização, que determinam que o tratamento dos dados vise, em exclusivo, a proteção de pessoas e bens, delimitam temporalmente a conservação dos dados recolhidos e garantem o conhecimento pelas pessoas da utilização daqueles meios. A utilização dos dados recolhidos (como meios de prova) fica restringida nos termos da legislação processual penal. Estas preocupações surgem desde o relatório, conclusões e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, publicado no DAR, II Série A — N.º 106/IX/1, de 28-06-2003, relativo à Proposta de Lei n.º 70/IX (autoriza o governo a alterar o regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada), p. 4297, proposta que deu origem à Lei n.º 29/2003, de 22 de agosto, que, por sua vez, viabilizou a feitura do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro. O cuidado em limitar os meios eletrónicos de vigilância à (mera) captação de imagem face à compressão dos direitos em causa (mormente, os direitos à imagem e à reserva da intimidade da vida privada) surge, também, no artigo 31.º do REASP, por influência da Comissão Nacional de Proteção de Dados. Ficam, assim, excluídos quaisquer outros meios eletrónicos de vigilância, como o GPS ou a utilização de chips de localização, bem como a gravação de som. Cfr. parecer da CNPD, relativo à Proposta de Lei n.º 117/XII (que esteve na origem da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio), pp. 3-6. Veja-se, com interesse, a argumentação da Ordem dos Advogados, que defende a inconstitucionalidade dos sistemas de videovigilância impostos a entidades privadas, por considerá-los verdadeiras medidas especiais de polícia, de aplicação excecional, que devem respeitar o princípio constitucional da proporcionalidade inscrito no n.º 2 do artigo 272.º da CRP. Cfr. parecer da Ordem dos Advogados, relativo à mesma Proposta de Lei, pp. 4 e ss. Documentos disponíveis em www.parlamento.pt.

⁷²¹ Cfr. artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e c) e n.º 2, e artigo 6.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro.

⁷²² Um imperativo que, aliás, decorre do n.º 3 do artigo 18.º do REASP, onde são definidas as funções do segurança-porteiro.

⁷²³ Cfr. artigo 9.º, n.º 1, alínea b), 2.ª parte [norma que prevê a contraordenação] e artigo 9.º, n.º 3 ou 4, alínea b) [norma que prevê a sanção] do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro.

até 4 anos ou com pena de multa até 480 dias (se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal)⁷²⁴.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro, o legislador introduziu, deste modo, um paradoxo no regime jurídico da segurança privada, não obstante o disposto no n.º 2 do artigo 60.º do REASP⁷²⁵ que, por via das regras da hermenêutica jurídica, cuida de afastar as ambiguidades e os resultados equívocos imanes daquela contradição legislativa⁷²⁶. Não é aplicável, neste caso, o princípio da *novatio legis in melius*, segundo o qual se deve aplicar a *lex mitior* (a lei melhor). O exercício de funções de segurança privada por pessoa não titular de cartão profissional ou de especialidade para a qual não se encontre habilitada configura, sem margem para dúvidas, a prática de um crime.

Além do mais, o n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro, alarga o âmbito subjetivo ínsito no artigo 19.º do REASP, onde é definido o pessoal de segurança privada com competência para efetuar *revistas pessoais de prevenção e segurança*. A par dos assistentes de recinto desportivo (ARD), dos assistentes de portos e aeroportos (APA) e, com autorização prévia, do pessoal de vigilância (vigilantes)⁷²⁷ e dos assistentes de recinto de espetáculos (ARE), os seguranças-porteiros passam a poder, no controlo de acesso ao estabelecimento, efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança com o estrito objetivo de impedir a entrada de objetos perigosos ou de uso proibido, devendo, para o efeito, recorrer ao

⁷²⁴ O artigo 18.º, n.º 1 do REASP é claro ao dizer que o segurança privado exerce exclusivamente as funções do conteúdo funcional das especialidades para que se encontra autorizado e habilitado, incorrendo na prática de um crime quem exercer especialidade para a qual não se encontre habilitado. Na mesma pena incorre quem utilizar os serviços de segurança privada sabendo que a prestação de serviços de segurança se realiza por agente de segurança privada que não tem a especialidade de segurança-porteiro ou por pessoa não titular de cartão profissional. Assim, tanto a empresa de segurança privada como o responsável (titular do direito de exploração) pelo estabelecimento de restauração e de bebidas podem incorrer neste crime de exercício ilícito da atividade de segurança privada.

⁷²⁵ Transcrição do n.º 2 do artigo 60.º do REASP: “Se o facto constituir simultaneamente crime, o agente é punido por este, sem prejuízo das sanções acessórias previstas para a contraordenação”.

⁷²⁶ Ainda que se pense que a lei é clara, hão de recusar-se os princípios *in claris non fit interpretatio* ou *in claris cessat interpretatio* ou, ainda, *lex clara non indiget interpretatione*. “Se interpretar é conhecer, não há norma jurídica que, de uma forma ou de outra, possa escapar à interpretação”. REIS FRIEDE — *Ciência do Direito, Norma, Interpretação e Hermenêutica Jurídica*. 3.ª edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2000, p. 137.

⁷²⁷ O pessoal de vigilância é, na aceção do artigo 2.º, alínea j) do REASP, “o trabalhador, devidamente habilitado e autorizado a exercer as funções previstas na presente lei [Lei n.º 34/2013, de 16 de maio], vinculado por contrato de trabalho a entidades titulares de alvará ou licença”. Incluem-se, neste conceito, os trabalhadores de empresas de segurança privada que prestam serviços a terceiros e, no caso de organização de serviços de autoproteção, os trabalhadores vinculados por contrato de trabalho com a entidade titular do serviço interno de segurança. Porém, para efeitos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 19.º do REASP, devemos considerar apenas a especialidade de *vigilante*, porquanto só a estes é atribuída a competência para efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança, quando autorizadas expressamente por despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna, em locais de acesso vedado ou condicionado ao público, sujeitos a medidas de segurança reforçada, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, alínea e) do mesmo diploma legal.

uso de raquetes de deteção de metais e de explosivos ou operar outros equipamentos de revista não intrusivos.

Uma vez mais, o legislador atropelou o regime fixado, com todo o cuidado, pelo artigo 19.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (REASP), relativamente a esta matéria. Vejamos bem:

As revistas pessoais de prevenção e segurança passaram a fazer parte do elenco das competências e funções dos ARD⁷²⁸ com a publicação do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro⁷²⁹. Foi com a Lei n.º 29/2003, de 22 de agosto, que o Governo foi **autorizado**, ao abrigo da alínea d) do artigo 161.º da Lei Fundamental, a estabelecer a possibilidade de os assistentes de recinto desportivo efetuarem revistas pessoais de prevenção e segurança aos espetadores, no controlo de acessos aos recintos desportivos, e com o estrito objetivo de impedir a entrada de objetos e substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar atos de violência⁷³⁰, de forma a proporcionar um ambiente seguro no decorrer do espetáculo⁷³¹.

Contando que a matéria relativa às revistas pessoais de prevenção e segurança contende diretamente com direitos fundamentais dos cidadãos⁷³², a sua introdução no ordenamento jurídico português fez-se — como se deve — com recurso ao princípio da reserva (relativa) de competência legislativa da Assembleia da República⁷³³, expoente máximo da legitimidade democrática em processo de legiferação. Com efeito, norteador pelas medidas indispensáveis

⁷²⁸ A figura do assistente de recinto desportivo foi introduzida no sistema de segurança privada nacional no ano de 2002, com a publicação do Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de abril, justificada pela necessidade de enquadrar e dar resposta às necessidades e especificidades decorrentes da organização, em Portugal, da fase final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004 (UEFA EURO 2004TM). Nessa altura, impunha-se ao promotor o cumprimento da obrigação de adoção de um sistema de segurança privada para a realização de espetáculos em recintos desportivos, mas os ARD não estavam legalmente habilitados a efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança. Cfr. Preâmbulos do Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de abril, e da Portaria n.º 261/2013, de 14 de agosto. Atualmente, trata-se de uma *especialidade* da profissão de segurança privado, vocacionada para garantir a segurança e o conforto dos espetadores nos recintos desportivos e anéis de segurança (Cfr. Lei n.º 34/2013, de 16 de maio).

⁷²⁹ Cfr. artigo 6.º, n.º 5, da versão originária deste diploma legal. Este preceito não se reportava à forma como as revistas deviam ser efetuadas. Face ao silêncio da lei, os ARD podiam, por isso, proceder a revistas intrusivas, recorrendo à palpação. A Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto, veio alterar ligeiramente este paradigma, ao introduzir a possibilidade de os ARD recorrerem ao uso de raquetes de deteção de metais e de explosivos (meio não intrusivo). Com a publicação da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, toda a revista pessoal de prevenção e segurança efetuada por pessoal de vigilância (ARD, APA, ARE e vigilantes) passou a ser feita, obrigatoriamente, com recurso a equipamentos de revista não intrusivos (raquetes ou pórticos de deteção de metais e de explosivos). Esta evolução progressiva do *modus procedendi* das revistas de prevenção e segurança revelam, com clareza, a preocupação do legislador em preservar, tanto quanto possível, a dignidade da pessoa sujeita a revista e em atingir, no mínimo, os direitos fundamentais pessoais afetados com este ato.

⁷³⁰ Cfr. artigo 2.º, alínea f) da Lei n.º 29/2003, de 22 de agosto (autoriza o Governo a alterar o regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada).

⁷³¹ Cfr. Proposta de Lei n.º 70/IX, DAR II série A — N.º 98/IX/1, de 29-05-2003, p. 3986.

⁷³² *Maxime*, os direitos à liberdade, à integridade física, à privacidade, à reserva da intimidade da vida privada, à honra e reputação.

⁷³³ Veja-se o artigo 165.º, n.º 1, alínea b) da CRP.

de legitimidade normativa e sociológica, o legislador constitucional decidiu, através deste axioma de reserva de lei formal, atribuir à Assembleia da República a competência para legislar sobre matéria relativa a direitos, liberdades e garantias, podendo ser outorgada ao Governo por lei de autorização legislativa que estipule o objeto, o sentido, a extensão e a duração da autorização.

Este princípio constitucional foi respeitado no estabelecimento do regime jurídico da atividade de segurança privada aprovado no ano de 2004 (com a lei autorizante da Assembleia da República, Lei n.º 29/2003, de 22 de agosto), como também o foi com a aprovação, sob a forma de lei, do atual REASP (Lei n.º 34/2013, de 16 de maio).

O legislador, ao estabelecer a prerrogativa legal outorgada aos ARD para efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança, bem como o alargamento desses poderes, com o regime em vigor, a assistentes de portos e aeroportos e, sob autorização prévia, a pessoal de vigilância, honrou sempre o princípio constitucional da reserva relativa de competência legislativa do Parlamento em matéria de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro, saiu maculada a atividade legiferante do Governo, ao proceder — sem a devida autorização parlamentar — a um novo alargamento daqueles poderes aos seguranças-porteiros, que atingem, sem margem para dúvida, direitos fundamentais pessoais.

Note-se que não está em causa a possibilidade de alargar aquela prerrogativa legal a outras especialidades de segurança privada. Aliás, o REASP habilita os seguranças-porteiros a efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança, mas carecem sempre de autorização prévia do membro do Governo responsável pela área da administração interna⁷³⁴. Tanto mais que, no passado, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias havia já referido que “não se vislumbra razões particulares que determinem que apenas os assistentes de recinto desportivos possam efetuar revistas pessoais, quando é certo que também noutros estabelecimentos, certames, espetáculos e convenções os vigilantes se podem confrontar com a necessidade de prevenir a entrada de armas, substâncias, engenhos e objetos

⁷³⁴ Essa faculdade decorre da conjugação dos preceitos contidos na alínea *e*) do n.º 2 e n.º 11 do artigo 18.º com o do artigo 19.º, n.º 2 do REASP. A especialidade de *segurança-porteiro* habilita o segurança privado a exercer funções correspondentes à especialidade de *vigilante*. Ora, de entre as funções de vigilante, consta a faculdade de realizar revistas pessoais de prevenção e segurança, desde que autorizado nos termos do n.º 2 do artigo 19.º do REASP.

de uso e porte proibido ou suscetíveis de provocar atos de violência em edifícios e locais de acesso vedado ou condicionado ao público”⁷³⁵.

Em rigor, o que está em causa é que o n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro, dispôs sobre **matéria respeitante a direitos, liberdades e garantias**⁷³⁶, sem autorização da Assembleia da República, violando o princípio constitucional da reserva de lei. Daí decorre a inevitável **inconstitucionalidade orgânica** da norma em causa.

Conclui-se, perante esta inconstitucionalidade normativa, que os seguranças-porteiros só estão habilitados a efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança (não intrusivas⁷³⁷), no controlo de acesso a estabelecimento de restauração ou de bebidas que disponha de espaços ou salas de dança, ou onde habitualmente se dance, quando munidos da devida autorização do membro do Governo responsável pela área da administração interna⁷³⁸, nos termos dos preceitos normativos conjugados da alínea e) do n.º 2 e n.º 11 do artigo 18.º, e artigo 19.º, n.º 2, ambos do REASP. E note-se que a autorização não vigora por tempo indeterminado, mas por um período delimitado. Por regra, a autorização é concedida para fazer face a um evento concreto que comporte razoável risco da ocorrência de ilícitos criminais e, portanto, sujeito a medidas reforçadas⁷³⁹.

A matéria alusiva às revistas pessoais de prevenção e segurança é uma questão que não atinge, apenas, *quem* está legitimado a efetuá-las. É importante perceber como se configura, de ponto de vista jurídico, o *ato de revista* efetuado por um agente de segurança privado, e descortinar os *fundamentos dogmático-jurídicos* que muniram o legislador da legitimidade

⁷³⁵ Relatório, conclusões e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, publicado no Diário da Assembleia da República, II Série A — N.º 106/IX/1, de 28-06-2003, relativo à Proposta de Lei n.º 70/IX, p. 4299.

⁷³⁶ O Tribunal Constitucional tem reconhecido sempre que a reserva legislativa parlamentar em matéria de direitos, liberdades e garantias, abrange “*tudo o que seja matéria legislativa*, e não apenas as *restrições do direito em causa*”. Cfr. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 255/2002, publicado no Diário da República, I Série A — N.º 155, de 08-07-2002, e n.º 128/2000, publicado no Diário da República, II Série, de 25-10-2000.

⁷³⁷ No procedimento de revista, não pode haver recurso à palpação ou tateamento. Para o efeito, o pessoal de vigilância deve recorrer ao uso de raquetes de deteção de metais e de explosivos ou operar outros equipamentos de revista não intrusivos com a mesma finalidade, previamente autorizados. Cfr. artigo 19.º do REASP.

⁷³⁸ A competência para a prática dos atos de autorização de revistas pessoais de prevenção e segurança a que se refere o n.º 2 do artigo 19.º do REASP, foi delegada, sem a faculdade de subdelegação, ao Diretor Nacional da PSP, através do Despacho n.º 12197/2013, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, publicado no Diário da República, II Série — N.º 185 — de 25-09-2013, p. 29428.

⁷³⁹ Por exemplo, o explorador de estabelecimento de restauração ou de bebidas que disponha de espaços ou salas de dança pode solicitar autorização para que os seguranças-porteiros possam efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança (não intrusivas) na ocasião de uma festa em que se preveja uma afluência considerável de pessoas. O mesmo acontece em relação ao promotor de um concerto, ou ao promotor de um evento de acesso condicionado ao público, como a “Queima das Fitas”, que se realiza um pouco por todo o país na altura da semana académica, em que os ARE carecem, também, de autorização prévia para efetuar as revistas de prevenção e segurança. Além de que, a adoção destas (e de outras) medidas de segurança pode ser mesmo imposta, nos termos dos n.ºs 7 e 8 do artigo 7.º do REASP.

essencial para conceder, a particulares, a possibilidade de revistar pessoas em determinadas circunstâncias.

Como vimos, a faculdade concedida ao pessoal de vigilância para efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança no controlo de acesso a determinados locais (vedados ou condicionados ao público), com o estrito objetivo de impedir a introdução de artigos proibidos ou potencialmente perigosos, emergiu, no direito português em razão do grande evento desportivo UEFA EURO 2004TM. A incapacidade do Estado em garantir (por si só) a segurança deste evento conduziu-o a recorrer aos serviços de segurança privada, transferindo o exercício da tarefa das revistas pessoais, antes efetuadas, em exclusivo, pelos agentes das forças de segurança, para a responsabilidade do promotor do espetáculo desportivo. Assim sucede, também, no controlo de acessos a portos e aeroportos⁷⁴⁰ e, mais recentemente, nos estabelecimentos de restauração ou de bebidas que disponham de espaços de dança⁷⁴¹ e em recintos autorizados para a realização de determinados espetáculos e divertimentos públicos⁷⁴².

Todo o ato de *revista* (no seu sentido comum) configura, pela sua tradição ontológica e natureza teleológico-finalística, uma **tarefa pública de cariz técnico-policial**. Não obstante, a *revista pessoal de prevenção e segurança* difere, nos fundamentos, na substância e na finalidade, da *revista processual* (artigos 174.º, 175.º do CPP), da *revista cautelar* [artigo 251.º, n.º 1, alínea *a*) do CPP] e, embora em menor grau, da *revista de segurança ou como medida preventiva* efetuada ao abrigo do artigo 251.º, n.º 1, alínea *b*) do CPP, ou a coberto dos artigos 39.º, n.º 17, 79.º, n.º 2, 84.º, n.º 1, alínea *b*) e 86.º, n.º 3, todos do Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de dezembro (aprova o Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos).

Por não ser nosso desígnio escarpelizar a matéria relativa às revistas, foquemos a atenção nas conjunções relevantes para a nossa análise. Cabe-nos, desde logo, apontar a competência subjetiva atribuída, *ex lege*, para a realização destas várias categorias de revistas.

⁷⁴⁰ No quadro da segurança da aviação civil ou da proteção marítima, podem existir assistentes de portos e aeroportos no controlo de acesso a zonas restritas de segurança a instalações portuárias e aeroportuárias. Esses profissionais de segurança privada podem efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança com o estrito objetivo de impedir a entrada de objetos e substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar atos de violência. Essas revistas devem, também, ser de natureza não intrusiva da integridade de quem é submetido a tal procedimento, devendo ser feitas, por exemplo, com recurso ao uso de raquetes de deteção de metais e de explosivos. Cfr. artigo 19.º do REASP.

⁷⁴¹ Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro (com a nota de que, nos termos por nós fundamentados, consideramos esta norma inconstitucional).

⁷⁴² Cfr. artigo 9.º, n.º 3 do REASP, e artigo 2.º da Portaria n.º 102/2014, de 15 de maio.

A revista processual, a revista cautelar e a revista preventiva ou de segurança da alínea *b*), n.º 1, do artigo 251.º do CPP só podem ser efetuadas por órgão de polícia criminal (OPC). Mas não é na competência subjetiva que encontramos a chave mestra que procuramos para definir a peculiaridade que caracteriza a revista pessoal de prevenção e segurança amanhada pelo legislador no ano de 2004. A nossa análise deve virar-se para outros elementos jurídicos: a *legitimidade*, a *legalidade* e a *finalidade* da revista que, em todos os casos, deve ser efetuada com respeito pela dignidade pessoal e pudor do visado⁷⁴³.

A legitimidade e a legalidade da revista processual — autorizada ou ordenada por despacho pela autoridade judiciária competente — dependem da verificação de uma (fundada) suspeita (por existência de indícios ou evidências) de que alguém oculta na sua pessoa quaisquer objetos relacionados com um crime ou que possam servir de prova. Esta revista visa, no essencial, a obtenção de meios de prova (finalidade). O mesmo pode dizer-se quanto à revista cautelar — efetuada sem prévia autorização da autoridade judiciária — em que a legitimidade e legalidade da revista depende da verificação de uma fundada razão para crer que, na pessoa suspeita, se ocultam objetos relacionados com o crime, suscetíveis de servir a prova e que de outra forma poderiam perder-se (*periculum in mora*).

A revista de segurança ou como medida preventiva efetuada ao abrigo do artigo 251.º, n.º 1, alínea *b*) do CPP é bem diferente. Trata-se de uma medida cautelar e de polícia que não desemboca na finalidade de *obtenção de meios de prova*, como decorrência investigatória (necessária) da prática de um crime por parte da pessoa suspeita. A sua finalidade é a prevenção de perigos. Quanto aos pressupostos legitimadores e legais, assentam em *razões de segurança*: a revista de segurança ou como medida preventiva é efetuada sempre que haja razões para crer que os visados ocultam armas ou outros objetos com os quais possam praticar atos de violência.

Não obstante estas diferenças, existe um ponto em comum entre esta revista de segurança ou como medida preventiva, a revista processual e a revista cautelar: a **(fundada) suspeita**. Para que estas várias categorias de revista possam ser efetuadas, o OPC deve ter *razões ou indícios concretos* de que uma pessoa oculta objetos ou substâncias proibidos ou que possam servir a prova penal. A suspeita deve ser individualizada, concreta. Não bastam as (meras) *razões de segurança* para preencher os pressupostos legitimadores, sob pena de podermos partir para suspeitas coletivas, abstratas ou difusas.

⁷⁴³ Cfr. n.º 2 do artigo 175.º do CPP.

As *razões de segurança* são entendidas como excessivamente vagas e indeterminadas, suscetíveis de potenciar uma ampla margem de discricionariedade, podendo dar azo a abusos de poder legitimados por uma norma demasiado permissiva e, portanto, insustentável no quadro constitucional. Os pressupostos da legitimidade e legalidade da revista não se contentam, apenas, com razões de segurança. A suspeita individualizada e concreta é o complemento em falta.

Estes mesmos pressupostos são extensíveis às revistas preventivas e de segurança efetuadas por pessoal dos centros educativos ao abrigo dos artigos 39.º, n.º 17, 79.º, n.º 2, 84.º, n.º 1, alínea *b*) e 86.º, n.º 3, todos do Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de dezembro. Estas revistas, embora realizadas em circunstâncias diferentes⁷⁴⁴, fundam-se também em razões de segurança e na existência de fundadas suspeitas de que a pessoa oculte objetos proibidos por lei (v. *g.*, armas, drogas) ou regulamento interno (v. *g.*, tabaco, álcool)⁷⁴⁵.

Quanto às *revistas pessoais de prevenção e segurança* efetuadas por pessoal de vigilância no controlo de acesso a recintos desportivos (ARD), portos e aeroportos (APA), estabelecimentos de restauração ou de bebidas com espaço de dança ou onde habitualmente se dance (segurança-porteiro), recintos autorizados para a realização de espetáculos ou divertimentos (ARE) e locais de acesso vedado ou condicionado ao público sujeitos a medidas de segurança reforçada (vigilantes), os pressupostos legais e legitimadores para a sua realização não incluem qualquer substrato ligado a uma *suspeita individual, fundada e concreta* de que o visado oculte objetos ou substâncias proibidas.

Submeter uma pessoa a uma revista de prevenção e segurança, enquanto *condição de acesso* a um estabelecimento de restauração ou de bebidas onde se dance, a um recinto de espetáculo desportivo ou de natureza artística ou, ainda, para aceder à área de embarque de um porto ou aeroporto, conforma um procedimento cuja finalidade é acautelar ameaças à segurança (individual e coletiva), eliminando o *perigo* ou, talvez melhor, o *risco* subjacente à

⁷⁴⁴ Podem ser efetuadas aos educandos, por razões de segurança devidamente justificadas, depois de terem recebido visitas (artigo 39.º, n.º 17, do Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de dezembro). Podem ser efetuadas aos educandos, à saída de salas de formação ou oficinas em que existam ferramentas, utensílios ou materiais cortantes ou perigosos, de forma a acautelar o seu uso indevido (artigo 79.º, n.º 2). Podem ser efetuadas aos educandos, no interior do centro educativo, em ordem a assegurar a tranquilidade, disciplina e segurança, sempre que existam fundadas suspeitas de introdução ou existência de substâncias ou objetos perigosos, proibidos por lei ou regulamento (alínea *b*), n.º 1, do artigo 84.º). Ou, ainda, podem ser efetuadas a qualquer pessoa que pretenda aceder ao interior do centro educativo (normalmente em visita aos educandos), sempre que razões de segurança o imponham (artigo 86.º, n.º 3). Estas revistas alcançam a natureza de **medidas preventivas e de vigilância**, são **medidas administrativas preventivas de segurança** que não alcançam a categoria de **medida cautelar de polícia administrativa**, por lhes faltar um sistema de imposição coerciva.

⁷⁴⁵ Para um largo desenvolvimento da matéria relativa às revistas, cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Revistas e Buscas*. 2.ª edição, Coimbra: Almedina, 2005.

possibilidade difusa (incalculável) de alguém trazer consigo objetos perigosos ou de uso proibido⁷⁴⁶.

Ao contrário dos outros tipos de revista, a revista pessoal de prevenção e segurança efetuada por agentes de segurança privada funda-se numa suspeita abstrata, indeterminável, líquida, sem rosto. Por não ser possível circunscrever a suspeita, esta asperge-se e dissolve-se por todas as pessoas que pretendam aceder a uma zona de embarque, a um recinto de espetáculo ou a um estabelecimento de restauração ou de bebidas com espaço de dança.

Ciente de que os pressupostos legitimadores da revista não podiam fundar-se numa “suspeita difusa que recai sobre tudo e todos” e perante os interesses jurídicos a salvaguardar (de que destacamos a honra, a dignidade, a reputação, a liberdade, a integridade física, a reserva da intimidade da vida privada⁷⁴⁷), o legislador transmutou-a numa *condição de acesso* que, em consequência, assenta no *consentimento pessoal*⁷⁴⁸.

Com efeito, para suprir a ausência de suspeita concreta (e fundada) da ocultação de objetos proibidos quer por lei quer por regulamento do espaço, o legislador socorreu-se do postulado “*consentimento na revista*” como condição de acesso ao espaço (público ou privado) condicionado ao público em geral, para assim completar ou solidificar a legitimidade perdida ou em falta. Esta mitigação entre *razões de segurança e prestação do consentimento* como fatores de legitimação jurídica e sociológica afasta qualquer associação da norma aos ideários do Estado de Polícia ou securitário, o que sucederia caso a revista se fundasse apenas, em termos dogmático-jurídicos, em razões de segurança desligadas de qualquer suspeição subjetiva.

Aquela busca da legitimidade perdida impõe o seu sofrimento à figura jurídica do *consentimento*, que passou a ficar cativo da sua transfiguração em *condição de acesso*. Esta transmutação (ou nova roupagem) acaba por ofuscar uma livre e lídima prestação do consentimento, porquanto a autodeterminação individual⁷⁴⁹ fica refém da vontade de assistir a um espetáculo ou da necessidade de embarcar num voo, por exemplo.

⁷⁴⁶ Além de servir, também, para evitar a entrada de objetos que, embora não proibidos, não sejam admitidos no interior do recinto ou estabelecimento, de acordo com a regulamentação interna (v. g., alimentos, bebidas, guarda-chuvas).

⁷⁴⁷ Todos eles configuram interesses jurídicos individuais livremente disponíveis pelo seu titular e, portanto, suscetíveis de se submeter ao instituto do *consentimento* edificado no artigo 38.º do CP.

⁷⁴⁸ Cfr. artigo 22.º, n.º 1, alínea g) da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, republicada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho, que define como condição de acesso ao recinto desportivo, entre outras, “Consentir na revista pessoal de prevenção e segurança (...)”.

⁷⁴⁹ SOUSA RIBEIRO refere que a autodeterminação “(...) assinala o poder de cada indivíduo gerir livremente a sua esfera de interesses, orientando a sua vida de acordo com as suas preferências”. JOAQUIM DE SOUSA RIBEIRO

Sobrepôr a submissão pseudo-consentida à revista pessoal a uma condição de acesso potencia situações de vida em que uma pessoa não encontra, sequer, qualquer margem de livre decisão na sua liberdade de escolha (de autodeterminação), limitando-se a aceitar a revista por necessidade incontornável, por ser a única maneira de aceder ao espaço pretendido. A revista pessoal de prevenção e segurança impõe-se como fator endógeno criador de uma limitação originária da margem de livre regulação dos interesses pessoais e do poder de autodeterminação individual dos espetadores, clientes ou viajantes.

Os défices volitivos da pessoa sujeita a revista são, porém, compensados por um aumento de garantia da (sua) segurança, através do afastamento de perigos (e riscos) difusos e sem rosto. Não olvidamos o papel dissuasor das revistas pessoais de prevenção e segurança instituídas no acesso a determinados locais. Cremos que estas revistas acabam por afastar ameaças e perigos delituosos que, na sua inexistência, veriam a sua realização potenciada. Não obstante, esta circunstância não resgata o elemento volitivo ínsito no consentimento, fundamental para viabilizar um mínimo de autodeterminação individual e, com isso, uma decisão livre⁷⁵⁰.

Referindo-se à revista pessoal de prevenção e segurança efetuada pelos assistentes de recinto desportivo, GUEDES VALENTE descreve-a como uma “*revista administrativa de prevenção do perigo*”, “*uma medida administrativa preventiva de promoção da segurança e tranquilidade pública dentro do recinto desportivo e de tutela operativa de bens jurídicos pessoais, tais como a vida e a integridade física das pessoas*”, que legitima “*a intervenção policial pró-ativa no sentido de evitar que o perigo ou dano se concretize*”⁷⁵¹.

No entendimento de PEDRO GONÇALVES, a revista efetuada quer pelos assistentes de recinto desportivo, quer pelos assistentes de portos e aeroportos no controlo de acesso a zonas

— *O Problema do Contrato. As Cláusulas Contratuais Gerais e o Princípio da Liberdade Contratual*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 22.

⁷⁵⁰ A Ordem dos Advogados entende que a revista pessoal de prevenção e segurança efetuada pelos ARD e APA configura uma medida de segurança com a natureza de medida especial de polícia, considerando que a possibilidade legal de se realizarem revistas pessoais sem qualquer exigência de prévia decisão fundamentada que verifique e justifique a necessidade da sua realização e a sua duração temporal, viola o dispositivo constitucional contido no n.º 2 do artigo 272.º. Discordamos desta interpretação, porquanto a revista de prevenção e segurança não é uma medida impositiva, ainda que a liberdade de autodeterminação da pessoa que se submete à revista esteja refém da vontade ou necessidade de acesso a determinado local, conforme explicámos já. Cfr. parecer da Ordem dos Advogados, relativo à Proposta de Lei n.º 117/XII (que esteve na origem da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio), pp. 9 e ss. Disponível em www.parlamento.pt.

⁷⁵¹ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2014, p. 512.

restritas de segurança a instalações portuárias e aeroportuárias, “apresenta-se, pois, dos pontos de vista *material e funcional*, como um poder público de autoridade”⁷⁵².

Quanto a nós e limitando, para já, a análise às funções dos assistentes de recinto desportivo, julgamos que se trata de um exercício privado de funções de segurança pública que não envolvem, porém, poderes públicos de autoridade.

Como dissemos, a revista pessoal de prevenção e segurança configura uma *conditio sine qua non* de acesso ao recinto desportivo. Em termos dogmáticos, a lei⁷⁵³ não assentou esta revista numa submissão incondicional e categórica do espetador aos atores públicos e privados de segurança, mas antes num consentimento que, na maioria das vezes, é tácito ou pressuposto⁷⁵⁴ a partir do momento em que a pessoa se apresenta num espaço de controlo de acesso ao recinto, no anel ou perímetro de segurança⁷⁵⁵. Consentir na revista pessoal de prevenção e segurança é uma das condições de acesso dos espetadores ao recinto desportivo⁷⁵⁶.

Esta revista peculiar, não intrusiva, efetuada apenas **no acesso ao recinto**, na área do anel ou perímetro de segurança⁷⁵⁷, quer pelos ARD quer pelas forças de segurança, não envolve o

⁷⁵² PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 793-794.

⁷⁵³ Cfr. artigos 22.º, n.º 1, alínea g) e 25.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, republicada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho, e artigo 19.º do REASP.

⁷⁵⁴ Uma pessoa que se apresente afastando os braços, por exemplo, num espaço de controlo de acesso ao recinto desportivo, perante um agente público ou privado, está a consentir, de forma tácita, a revista.

⁷⁵⁵ Neste sentido, pode ler-se PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., pp. 355-356. Neste particular, o Autor vai ao encontro da nossa interpretação na medida em que refere que “essa revista faz-se, contudo, no pressuposto do consentimento presumido do espetador e, *a fortiori*, sob o imperativo de respeitar a dignidade deste”. Discordamos, porém, de LOPES CLEMENTE quando classifica a revista de prevenção e segurança feita pelos ARD como “medida cautelar de polícia administrativa” (*Ibidem*, p. 355). Esta revista não tem natureza compulsória, isto é, não pode ser imposta a uma pessoa independentemente da sua vontade, pelo que não é categorizada como medida cautelar de polícia. Uma medida de polícia é assistida da *coercitio* quando uma pessoa recuse submeter-se a ela. Não é o caso da revista de prevenção e segurança. Quando muito, esta revista traduz-se numa medida administrativa preventiva de segurança.

⁷⁵⁶ Uma das condições de acesso de espetadores ao recinto desportivo é, nos termos da alínea g), n.º 1, do artigo 22.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, “consentir na revista pessoal de prevenção e segurança, com o objetivo de detetar e impedir a entrada de objetos e substâncias proibidos ou suscetíveis de gerar ou possibilitar atos de violência”. Esta condição de acesso existia, já, na Lei n.º 16/2004, de 11 de maio, no artigo 10.º, n.º 1, alínea e). O n.º 1 do artigo 12.º deste diploma legal (que aprovara medidas preventivas e punitivas a adotar em caso de manifestações de violência associadas ao desporto) previa que as revistas podiam incluir o *tateamento*, ao passo que a Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, agora em vigor, exclui todo o tipo de meios intrusivos na efetivação da revista. Quiçá o legislador, consciente de que a estrutura dogmática da norma faz com que o consentimento esteja refém da natureza própria da revista (tipificada como condição de acesso ao recinto), tenha pretendido arranjar um equilíbrio justo entre os interesses da pessoa (submetida a um pseudo-consentimento) e o interesse público.

⁷⁵⁷ A Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, é clara no que respeita ao local onde os ARD podem proceder à revista de pessoas, limitando a sua ação ao espaço onde é feito o controlo de acesso ao recinto desportivo (artigo 19.º, n.º 1). Em Ata de reunião do Conselho de Segurança Privada, de 31 de julho de 2012, em que foram analisados os projetos de reforma legislativa da atividade de segurança privada), a Associação de Empresas de Segurança chegou a apresentar uma proposta para “estender a possibilidade de realização de revistas em espetáculos, **bem como a possibilidade da sua efetivação no controlo de saída para evitar o furto de bens**”. Esta última

uso de poderes públicos de autoridade, porquanto a pessoa tem sempre a possibilidade de não querer submeter-se à revista⁷⁵⁸, não importando as consequências que daí advenham, pois em nada relevam na análise deste problema⁷⁵⁹.

Mas no interior do recinto desportivo, as forças de segurança (e só estas) podem proceder à revista pessoal do espetador, mesmo sem a sua anuência, sempre que tal se mostre necessário, por forma a evitar a existência de objetos ou substâncias proibidos ou suscetíveis de possibilitar atos de violência⁷⁶⁰. O espetador não detém, neste caso, o direito de recusar-se ao procedimento de revista⁷⁶¹, porquanto já se encontra no recinto desportivo. Estão, aqui sim, envolvidos poderes públicos de autoridade, na medida em que um agente da força de segurança pode constituir a pessoa em dever de sujeição ao ato de revista (força vinculativa ou de autoridade do ato) e, face à não-aceitação ou resistência do espetador, executá-la imediata e coativamente (autotutela executiva ou privilégio da execução prévia).

Quanto aos profissionais de segurança privada no controlo de acesso a portos e a aeroportos, a posição e as circunstâncias em que operam são em tudo idênticas às dos ARD no controlo de acesso aos recintos desportivos, pois a revista traduz-se uma condição de acesso a zonas restritas de segurança de instalações portuárias e aeroportuárias, para efeitos de embarque. A pessoa detém sempre a possibilidade de não querer submeter-se à revista e ir-se embora, não embarcando, se bem que, como acabámos de defender, a autodeterminação individual no ato de prestação do consentimento está refém da necessidade de embarcar no voo ou no navio. Seja como for, a revista pessoal de prevenção e segurança conforma um ato consentido que não envolve poderes públicos de autoridade.

proposta não integrou o REASP, como era expectável, dada a falta de fundamentos legitimadores e constitucionais. Negrito nosso. [Consult. em julho de 2014]. Disponível em www.parlamento.pt.

⁷⁵⁸ Ora, para falarmos de “poder público” — *potesta* — é necessário que uma pessoa esteja investida, por qualquer título, de uma prerrogativa que o coloque numa posição jurídica subjetiva que lhe permite agir sobre a esfera jurídica de outro sujeito, contra ou independentemente da vontade deste. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 592.

⁷⁵⁹ É vedado o acesso ao recinto desportivo a todas as pessoas que não cumpram as condições de acesso consignadas no artigo 22.º, n.º 3, da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho. Numa situação deste tipo, em que o espetador não consinta na revista, pode resultar o impedimento coercivo da pessoa entrar no recinto desportivo. A questão coloca-se, porém, na legitimidade dos ARD em tal ação. Afigura-se-nos que, nesta situação, os ARD podem impedir o acesso de pessoas ao recinto, mesmo pela força, *quando não seja possível recorrer à autoridade pública* (cfr. artigo 21.º da CRP). Contudo, este “poder” de emprego da força não se confunde com o poder de coação direta do Estado, tratando-se apenas de um exercício de *poderes derivados* no quadro excecional da tutela privada de direitos: o ARD exerce, em nome do promotor do espetáculo, o direito de impedir o acesso a um local privado de acesso condicionado ao público em geral — ação direta. Significa, portanto, que os poderes derivados “ficam confiados às empresas de segurança privada pelas entidades que as contratam (ação direta para a defesa do direito de propriedade ou de posse)”. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 969.

⁷⁶⁰ Cfr. artigo 25.º, n.º 3, da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho. Se a situação conformar a suspeita da prática de um crime (v. g., posse de arma proibida), valem as regras processuais penais (cfr. artigo 174.º e 251.º do CPP).

⁷⁶¹ Podendo, se necessário, os agentes das forças de segurança recorrer à força pública.

A situação é, contudo, diferente quando a pessoa, depois de já ter passado pelo processo de controlo, seja suspeita de possuir um objeto⁷⁶² cujo transporte, embora não proibido, seja apenas permitido no porão de carga. Neste caso, porque a ação dos seguranças privados está limitada ao espaço onde é feito o controlo de acesso, apenas os agentes das forças de segurança podem efetuar uma revista de segurança ou como medida preventiva à pessoa suspeita, mesmo contra a sua vontade, em condições de legalidade e legitimidade semelhantes às estipuladas no n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho⁷⁶³. Havendo suspeitas que a posse do objeto configura a prática de um crime (v. g., uma arma proibida), a revista é efetuada pelos agentes de autoridade pública na qualidade de órgãos de polícia criminal, ao abrigo das disposições processuais penais⁷⁶⁴.

Em Portugal, de acordo com a lei, as empresas de segurança não possuem qualquer estatuto de autoridade pública, nem os seus empregados gozam de prerrogativas funcionais inerentes à qualidade de agente de autoridade pública⁷⁶⁵. Todavia, na realização das revistas de prevenção e de segurança, o pessoal especializado de segurança privada exerce uma atividade de segurança pública e está vinculado pelos princípios de atuação da Administração Pública (v. g. a imparcialidade, a isenção, a boa fé, o respeito pela dignidade pessoal), configurando-se, aqui, uma privatização material de tarefas públicas de segurança.

As particularidades formais da revista de prevenção e segurança realizada pelo pessoal especializado de segurança privada coloca-nos um novo problema: estas revistas, com contornos teleológicos predominantes de *segurança pública* e decorrentes da imposição legal de deveres de autoproteção, são realizadas no quadro do direito público ou do direito privado? Ao admitirmos, *in casu*, que a atuação dos agentes de segurança privada está vinculada pelos princípios de direito administrativo, estaremos a pressupor que estas revistas peculiares se fazem no campo das relações de direito público? Para respondermos a esta questão, devemos diferenciar o díptico geralmente atribuído a ULPIANO.

Dos vários critérios de distinção experimentados ao longo dos tempos para caracterizar a *summa divisio* do Direito, a teoria dos sujeitos é a que tem gerado mais concordância, ainda que não seja totalmente satisfatória. De acordo com este critério da posição dos sujeitos, a relação jurídica será de **direito privado** se as partes intervenientes estiverem numa posição de igualdade, com capacidade de se autodeterminarem (relações de paridade entre particulares ou entre particulares e entes públicos, quando estes últimos atuem despidos de prerrogativas de autoridade). Se, pelo

⁷⁶² Que tenha escapado, por exemplo, ao controlo feito pelo equipamento de raio-x *scanner* de bagagem.

⁷⁶³ Note-se bem que esta revista feita pelos agentes das forças de segurança ao abrigo do artigo 25.º, n.º 3, da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, não se confunde com a revista processual penal, porquanto esta só tem lugar quando surja qualquer circunstância ou suspeita que potencie a incriminação da pessoa visada.

⁷⁶⁴ Cfr. artigos 174.º e 251.º do CPP.

⁷⁶⁵ Cfr. PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., p. 358.

contrário, um dos sujeitos da relação ocupar uma situação de supremacia perante o outro em virtude de se encontrar empossado de poderes públicos, ou se ambos estiverem investidos de *ius imperii*, então a relação é de **direito público**.

Como vimos, a revista de prevenção e segurança assenta no consentimento. A revista não é, do ponto de vista estrutural e dogmático, imposta categoricamente à pessoa que se encontra, por exemplo, num local de acesso a um recinto desportivo. Trata-se de uma condição de acesso que depende do consentimento do destinatário da revista, ainda que este assentimento possa estar refém do desejo de aceder ao recinto para ver o espetáculo. A revista não é forçada pelo ARD, como também o não é nos locais de embarque dos portos e aeroportos. À pessoa visada resta sempre a liberdade de se autodeterminar pela não sujeição à revista, indo-se embora sem ver o espetáculo ou sem embarcar. Por isso, os seguranças privados não ocupam qualquer posição de supremacia e de supraordenação. Agem numa relação de paridade — no domínio do direito privado — com a pessoa destinatária da revista.

A situação de vinculação pelos princípios de direito administrativo não desvirtua, em nada, a natureza da relação jurídica. A importação ou introdução desses princípios na relação em causa não confere prerrogativas de autoridade ao pessoal especializado de segurança privada, nem lhes concede qualquer caráter de supremacia. Antes pelo contrário: são princípios que abonam a posição jurídica do destinatário da revista⁷⁶⁶.

Outra questão que merece ser analisada tem que ver com o uso e porte de arma de defesa por parte do pessoal de vigilância de empresas de segurança privada.

Até à publicação da Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto⁷⁶⁷, o uso e porte de arma de defesa pelo pessoal de vigilância estava sujeito ao regime geral, sendo que, em serviço, o seu porte só era admitido se autorizado pela entidade patronal (empresa privada de segurança ou, no caso de serviços de autoproteção, a entidade titular do serviço interno de segurança)⁷⁶⁸. Assim, o pessoal de vigilância habilitado com licença de uso e porte de arma de fogo (e respetivo livrete de manifesto) e autorizado pela entidade patronal, podia portar a sua arma de defesa no serviço de vigilância de bens móveis e imóveis, no controlo de entrada, saída e presença de pessoas em edifícios ou outros espaços vedados ou condicionados ao público, no acompanhamento, defesa e proteção de pessoas, ou no transporte, guarda e distribuição de valores.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto, o uso e porte de armas por pessoal de vigilância continuou sujeito ao regime geral, restringindo-se, porém, a aerossóis de

⁷⁶⁶ Contra PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 793 e 966, que considera que na realização das revistas de prevenção e segurança o pessoal especializado de segurança privada atua no âmbito do direito público.

⁷⁶⁷ Diploma que introduziu a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro.

⁷⁶⁸ Cfr. artigos 12.º do Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro, 12.º do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto, 13.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho, e 14.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro (versão originária).

defesa e armas elétricas (meios de defesa não letais da classe E, nos termos do RJAM, aprovado pela Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro), mantendo-se a exigência de autorização escrita da entidade patronal para o seu porte em serviço⁷⁶⁹. O regime de exercício da atividade de segurança privada em vigor (Lei n.º 34/2013, de 16 de maio) mantém, na essência, estas prescrições⁷⁷⁰.

Ao contrário do que, porventura, seria expectável face ao alargamento das competências do pessoal de vigilância e à crescente exigência de formação adequada para o exercício da atividade de segurança privada, o legislador estreitou, no ano 2008, o regime de uso e porte de arma de defesa, excluindo a possibilidade de detenção de arma de fogo.

Durante o processo legiferante do regime jurídico em vigor, a questão do porte e uso de arma de fogo por parte de pessoal de vigilância foi discutida em sede de reunião do Conselho de Segurança Privada. Na sessão de 20 de junho de 2012, defendeu-se que: “Quanto às armas [de fogo] devem ser atributos das forças de segurança e das Forças Armadas e não devem ser atribuídas às empresas de segurança. O que se verifica nos ataques é que por regra os assaltantes sabem que o vigilante de transporte de valores não está armado. Armar os vigilantes será um fator para tornar o assalto mais violento”⁷⁷¹.

Esta posição foi seguida, de um modo geral, pelos demais membros do Conselho, apesar de o Ministro da Administração Interna não ter tomado, em sede de reunião, uma decisão final sobre o regime das armas permitidas no exercício da atividade de segurança privada.

Sufragamos a orientação e os fundamentos apresentados, aos quais sobrepomos, ainda, duas razões essenciais:

Em primeiro lugar, o licenciamento para o uso e porte de arma de defesa (seja de fogo ou de letalidade reduzida) deve representar um expediente de exceção. A atribuição de uma

⁷⁶⁹ Até à entrada em vigor do novo RJAM, aprovado pela Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, o conceito de *arma de defesa* encontrava-se definido no Decreto-Lei n.º 275-A/75, de 17 de abril, e, depois, na Lei n.º 22/97, de 27 de junho. Estes diplomas legais não previam outras armas de defesa além de *armas de fogo* (pistolas ou revólveres). Podiam ser concedidas licenças de uso e porte para as pistolas até calibre 6,35 mm, inclusive, cujo cano não excedesse 8 cm, e revólveres de calibre não superior a 7,65 mm (0,32"), cujo cano não excedesse 10 cm, a pessoas maiores de 21 anos que se encontrassem em pleno uso de todos os direitos de cidadania, e que mostrassem carecer da mesma por razões profissionais ou por circunstâncias imperiosas de defesa pessoal.

⁷⁷⁰ A Portaria n.º 273/2013, de 20 de agosto, encarrega-se de regulamentar e clarificar as condições do porte de arma de defesa a que se refere o artigo 32.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, nomeadamente, a comunicação, à Direção Nacional da PSP, da autorização conferida pela entidade patronal para o porte da arma de defesa, e impondo que o pessoal de vigilância seja portador de cópia dessa mesma autorização. Cfr. artigos 85.º e 86.º da Portaria n.º 273/2013, de 20 de agosto, alterada pela Portaria n.º 106/2015, de 13 de abril.

⁷⁷¹ Declarações do representante do Sindicato dos Trabalhadores de Serviços de Portaria e Vigilância, Domésticas e Atividades Diversas, Dr. Carlos Trindade. Ata de reunião do Conselho de Segurança Privada, de 20 de junho de 2012, relativa aos projetos de reforma legislativa da atividade de segurança privada, p. 6. [Consult. em julho de 2014]. Disponível em www.parlamento.pt.

licença de uso e porte de arma não pode ser reduzida a uma consequência natural do direito à autodefesa individual. Afigura-se-nos atentatório do bem público que alguém, sobretudo em tempo de paz, ande armado entre cidadãos, conhecidos e amigos, no interior de um estabelecimento de restauração e de bebidas onde se dance ou de um qualquer edifício vedado ou condicionado ao público. Por isso, da mesma forma que, na tradição legal portuguesa⁷⁷², se não concede indistintamente a todos o uso e porte de arma como meio necessário de autodefesa, também se não deve banalizar a possibilidade de, em serviço, o pessoal de vigilância portar uma arma de fogo, sob pena de poder ser vista como um (mero) instrumento de defesa azado para ser usado no exercício da sua atividade.

Em segundo lugar, a utilização efetiva de uma arma de fogo por parte de pessoa titular de licença de uso e porte de arma só é admissível como *último meio de defesa, quando essa defesa não possa ser garantida por agentes da autoridade do Estado*⁷⁷³. Esta fórmula traduz, com justeza, a diferença que se entrepõe entre a utilização legítima de uma arma de fogo por parte de um *cidadão* ou *pessoal de vigilância* e o recurso a idêntica arma, em circunstâncias legítimas, por parte de um *agente de autoridade pública*. O primeiro caso representa o recurso a um *meio privado de (auto)defesa*, isto é, um legítimo recurso à *força privada*, com utilização efetiva de uma *arma de propriedade privada*. O segundo caso conforma o recurso a um *meio coercitivo público*, um legítimo recurso à *força pública*, com utilização efetiva de uma *arma de propriedade do Estado*, legítimo detentor do monopólio dos meios de coerção⁷⁷⁴. A *autodefesa* — de que podem lançar mão os particulares nos casos excecionais

⁷⁷² A questão do uso e porte de arma como meio de defesa é uma velha discussão que remonta, pelo menos, ao século XV, surgindo nas Ordenações Afonsinas. Veja-se PASCOAL JOSÉ DE MELO FREIRE — *Instituições de Direito Civil Português, Livro I*. Boletim do Ministério da Justiça n.º 161 e 162, 1966/67, pp. 114-116.

⁷⁷³ Na linha do princípio geral da proibição da autodefesa e de forma a preservar o princípio da tutela pública de direitos, o artigo 42.º, n.º 1, do RJAM, dispõe que: “Considera-se uso excecional de arma de fogo a sua utilização efetiva nas seguintes circunstâncias: a) Como último meio de defesa, para fazer cessar ou repelir uma agressão atual e ilícita dirigida contra o próprio ou terceiros, quando exista perigo iminente de morte ou ofensa grave à integridade física e quando essa defesa não possa ser garantida por agentes da autoridade do Estado, devendo o disparo ser precedido de advertência verbal ou de disparo de advertência e em caso algum podendo visar zona letal do corpo humano; b) Como último meio de defesa, para fazer cessar ou repelir uma agressão atual e ilícita dirigida contra o património do próprio ou de terceiro e quando essa defesa não possa ser garantida por agentes da autoridade do Estado, devendo os disparos ser exclusivamente de advertência”.

⁷⁷⁴ Não é por acaso que os meios coercivos que os agentes de autoridade pública das forças e serviços de segurança podem portar em serviço são, tão-só, os *meios coercivos distribuídos pelo Estado*, sejam armas com potencialidade letal, sejam outras armas de letalidade reduzida. São estes os meios de coerção legítimos para o exercício da função de segurança pública. Através do Despacho n.º 18/MAI/2000, de 16 de junho, o Ministério da Administração Interna deixou claro que “Os funcionários, militares e agentes das forças e serviços de segurança a quem seja, nos termos da lei, permitido o uso de armas de fogo, quando em exercício das suas funções, só poderão usar arma que lhe tiver sido distribuída pelo Estado, sendo-lhes proibido o uso, em serviço, de armas e munições distintas daquelas”. Publicado em Ordem de Serviço Interna da Direção Nacional da PSP, n.º 135, de 18 de julho de 2000.

de legítima resistência, funcionando como “válvula de escape”⁷⁷⁵ do sistema democrático perante a impossibilidade de recurso em tempo útil à força pública, com legitimação constitucional assente no artigo 21.º — distingue-se da *heterodefesa* realizada pelo Estado.

A simples existência de uma norma jurídica que confere ao pessoal de vigilância a possibilidade de portar uma arma de fogo em serviço pode degenerar numa interpretação iníqua de autorização de porte e recurso a arma de fogo, como se de um meio *coercivo* legítimo se tratasse para o regular exercício da atividade de segurança privada. Nas mãos de um particular, a arma de fogo (e qualquer outra arma) tem a natureza de *meio* para legítima *defesa* do próprio ou de terceiro, e não de *meio coercivo* para a repressão do crime ou a realização da justiça em geral. Veja-se que não é sequer legítimo o uso, por parte de um particular (v. g., um vigilante ou um guarda-noturno), de qualquer *meio de defesa* de menor letalidade (aerossóis de defesa, armas elétricas) para efetuar, por exemplo, a detenção (provisória) dum suspeito que resiste e tenta a fuga após ter sido surpreendido em flagrante delito pela tentativa de furto num supermercado. O uso e porte destas armas é-lhes concedido como *meio de defesa* contra agressões ilícitas, iminentes ou em curso, e não como *meios coercivos* para a prossecução da justiça penal, cujo monopólio está nas mãos do Estado. A figura da *detenção privada*⁷⁷⁶ — tendente a legitimar a privação da liberdade duma pessoa — não justifica, em todos os casos, o recurso à força física ou coação para a sua concretização, e, portanto, não pode constituir-se como causa excludente da ilicitude da violência empregada contra o suspeito da prática de crime quando, do ponto de vista qualitativo, o bem jurídico que se pretende defender é proporcionalmente inferior aos danos (agressões) infligidos no suspeito. Nestas situações admite-se, porventura, o emprego da força mínima (de que resultem, quando muito, lesões leves) com o fito de imobilizar o detido até à chegada da autoridade pública, mas nunca o emprego de armas de defesa, ainda que qualificadas de baixa potencialidade letal. Não sufragamos a ideia de um recurso ilimitado à força física para fazer prevalecer a *detenção privada* do suspeito da prática dum crime, sem prejuízo, porém, da possibilidade conferida ao particular de deitar mão à *legítima defesa* no caso de o suspeito o agredir na sequência da detenção⁷⁷⁷.

⁷⁷⁵ Expressão retirada de RUI PEREIRA e ANTÓNIO ARAÚJO — *A Atividade de Segurança...*, cit., p. 36.

⁷⁷⁶ Cfr. artigo 255.º, n.º 1, alínea b) do CPP. Também chamada de *detenção facultativa*, de natureza provisória e precária, em contraposição com a *detenção obrigatória* da alínea a) do mesmo preceito legal.

⁷⁷⁷ Com interesse para este assunto, veja-se TERESA QUINTELA DE BRITO — *Casos resolvidos*. In PALMA, Maria Fernanda, ALMEIDA, Carlota Pizarro de, e VILALONGA, José Manuel (coord.) — **Casos e Materiais de Direito Penal**, 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2004, pp. 432-448.

Cremos, assim, que a solução encontrada pelo legislador no REASP é equilibrada. Estando impedido de vedar, em absoluto, o direito à autodefesa individual⁷⁷⁸, limita-o, porém, quando se trate de recorrer a armas (de fogo) de defesa, abrindo a possibilidade de uso e porte de armas de letalidade reduzida. Esta limitação circunscreve, por um lado, os efeitos negativos do direito à autodefesa que poderiam sobrevir se a lei permitisse o porte e o recurso a arma de fogo. Por outro lado, não permite “uma nefasta instrumentalização dos poderes privados para a prossecução de objetivos públicos”⁷⁷⁹. As figuras da autotutela de direitos privados, como a legítima defesa e a ação direta, cujo exercício é ocasional, excecional e subsidiário, não devem ser instrumentalizadas ou transmutadas em meios jurídicos de uso regular na atividade de segurança privada, ainda que vise a concretização de interesses públicos.

Aproveitamos este momento para abrir a discussão do uso e porte de arma de fogo por parte de pessoal de segurança privada em situações específicas, com contornos muito peculiares, como seja a bordo de navios em mares fustigados pela pirataria. Esta questão foi debatida num seminário organizado pela Comissão Europeia, em cooperação com a Presidência Dinamarquesa, em Bruxelas, em 28 e 29 de março de 2012, sobre pirataria e roubos à mão armada em alto mar. Com vista a proteger a vida dos trabalhadores marítimos e prevenir as graves repercussões económicas decorrentes deste tipo de criminalidade, os participantes (países e instituições da UE, organizações e países internacionais, e representantes do setor marítimo e das empresas de segurança privadas) ponderaram o “**recurso a agentes de segurança privados e armados a bordo dos navios**, a presença militar da UE no Golfo de Aden e o apoio ao desenvolvimento na Somália”⁷⁸⁰.

A implementação deste instrumento (o recurso a agentes de segurança privados armados a bordo dos navios) passa por várias dificuldades ou complexidades, para não falar da espiral de violência que pode originar, em detrimento de um (esperado) efeito dissuasor:

Primeiro, surge a necessidade de coordenação das políticas legislativas dos Estados internacionais sobre o recurso a seguranças privados armados para a proteção e segurança de navios, a bordo. Uma regulação normativa internacional comum é, sem dúvida, a melhor solução (e, talvez, a única viável).

Segundo, impõe-se o estabelecimento de disposições jurídicas e princípios fundamentais para a detenção de armas de fogo (incluindo-se armas automáticas de

⁷⁷⁸ Não obstante o princípio da proibição da autodefesa consignado no artigo 1.º do CPC, há situações que escapam a esta regra jurídica: a legítima defesa ou a ação direta, por exemplo.

⁷⁷⁹ Referindo-se aos efeitos conexos da “produção privada da segurança pública” no âmbito da privatização funcional, PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 376.

⁷⁸⁰ Seminário sobre pirataria (“*Piracy, the curse of maritime transport*”), disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release PRES-12-227 pt.htm>. Consultar, também, o discurso do secretário-geral da Organização Marítima Internacional (OMI), proferido em 28 de março de 2012, disponível em <http://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/SpeechesByTheSecretaryGeneral/Pages/ec-piracyseminar.aspx>. Documentos consultados em junho de 2015. Negrito nosso.

calibre de guerra) a bordo de navios, que regulem a criação e o funcionamento de empresas privadas de segurança marítima, o embarque, desembarque e transporte de armas de fogo e equipamentos de segurança no território e nas águas territoriais dos portos e Estados costeiros.

Terceiro, devem instituir-se regras claras e inequívocas sobre as funções, obrigações e responsabilidades de todos os envolvidos a bordo do navio, em especial quanto à tomada de decisão para o desencadeamento de procedimentos operacionais (e recurso a arma de fogo) por parte dos seguranças privados no desempenho das suas funções. Na questão particular do recurso a arma de fogo contra invasores do navio mercante (piratas), coloca-se a dificuldade jurídica quanto à natureza desse recurso por parte dos seguranças privados. No caso de os agentes privados serem investidos de poderes públicos de autoridade, o recurso a arma de fogo assume contornos de *meio coercivo público*, exercido no quadro de **poderes próprios** dos seguranças privados para a defesa de pessoas e bens, em representação *ex lege* (“*pro magistratu*”) do Estado-delegante desses poderes. Não o sendo, esse recurso qualifica-se como *meio privado de defesa*, exercido por atores privados de segurança em nome da entidade contratante dos serviços de segurança privada, com a natureza de **poderes derivados**⁷⁸¹. Daqui decorrem algumas complexidades ao nível da jurisdição para o exercício de funções de autoridade e ao nível da assunção de responsabilidades pela atividade dos agentes de segurança privada. Vejamos:

Na hipótese de os seguranças privados exercerem poderes de autoridade, a sua jurisdição fica limitada ao exercício da atividade a bordo de navio mercante com pavilhão nacional do Estado-delegante. O princípio da soberania não admite o exercício de prerrogativas de autoridade em território nacional (a bordo do navio) por parte de entidades estrangeiras (públicas ou privadas). Dito de outro modo, o princípio da soberania nacional não admite que uma entidade pública ou privada exerça, a título normal e permanente, poderes de autoridade em território alheio, seja a bordo de navios, seja nas águas territoriais ou em terra firme dos Estados costeiros.

Na hipótese de os agentes privados de segurança não estarem investidos daqueles poderes, o pavilhão do navio e a nacionalidade da empresa privada e seus trabalhadores deixam de relevar, porquanto, nestas circunstâncias, a situação *de iure* resume-se a um contrato de prestação de serviços, em que a empresa de segurança se compromete a exercer, em nome do contratante, o seu direito de legítima defesa (exercício de poderes derivados). Coloca-se, porém, a questão do titular do direito de legítima defesa e em nome de quem são desencadeados e exercidos os meios privados de defesa com recurso a arma de fogo: o armador-gerente, o armador-locatário ou o armador-proprietário? Esta é uma questão relevante na determinação de responsabilidades civis e penais.

A atividade de guarda-noturno acompanhou a tendência de limitação de uso e porte de arma de fogo no exercício de funções de vigilância. O licenciamento da atividade de guarda-noturno estava regulado pelo Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de novembro, e o regime da atividade pela Portaria n.º 394/99, de 29 de maio. Nos termos do artigo 17.º desta Portaria, na

⁷⁸¹ Para um desenvolvimento na diferenciação dos poderes próprios e derivados dos atores de segurança privada, veja-se PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 373-374.

sua atividade de ronda e vigilância dos arruamentos da respetiva área de atuação e de proteção de pessoas e bens no âmbito das políticas de proximidade e comunitárias de segurança, o guarda-noturno estava autorizado a usar equipamento composto por cinturão de cabedal preto, bastão curto e pala de suporte, arma de fogo e coldre, um apito e algemas. Esse equipamento era entregue ao guarda-noturno diariamente, no início da atividade, pela força de segurança responsável pela sua área de atuação, e por ele devolvido no termo da mesma.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, que ab-rogou o regime legal de 1995, manteve-se o mesmo paradigma em relação ao uso e porte de arma de fogo em serviço. O Decreto-Lei n.º 114/2008, de 1 de julho, veio alterar, na substância, o preceituado naquele Decreto-Lei, submetendo os guardas-noturnos ao regime geral de uso e porte de arma e restringindo-lhes o equipamento a meios de defesa não letais, designadamente, aerossóis de defesa e armas elétricas, com a condição da(s) arma(s) utilizada(s) ser(em) comunicada(s) à força de segurança territorialmente competente. Este paradigma foi seguido, aliás, como dissemos já, pela Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto, que também restringiu o uso e porte de arma por pessoal de vigilância de segurança privada a meios de reduzida letalidade, desde que titulares da devida licença de uso e porte, nos termos do regime geral (RJAM).

Deste modo, no espaço de um mês, o legislador harmonizou os regimes legais do guarda-noturno e do pessoal de vigilância no tocante ao uso e porte de arma, rejeitando a possibilidade de uso e porte de armas de fogo, ainda que sejam titulares de licença B1 (uma licença que, nos termos do RJAM, lhes possibilita o uso e porte de arma de fogo para defesa pessoal). Com efeito, a lei permite que, no pleno uso dos seus direitos de cidadania e nos termos do RJAM, aquelas pessoas possam portar, no seu quotidiano, arma de fogo de classe B1 (desde que nas condições legais), para defesa pessoal, mas restringe-lhes o porte e uso durante o exercício da atividade de guarda-noturno ou de vigilância de segurança privada. No próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 114/2008, de 1 de julho, é manifestada a preocupação em conceder meios e equipamentos de defesa aos guardas-noturnos, mas restringe-se a cedência desses meios de defesa na proporção adequada à sua segurança e atividade, e em concordância com os legítimos interesses e cuidados a salvaguardar perante a comunidade.

Uma interpretação contrária, na linha do *princípio do dano* de MILL (segundo o qual o Estado deve evitar ao máximo interferir na vida das pessoas), leva-nos a aceitar o livre uso e porte de armas de fogo, permitindo-as indistintamente a todos os cidadãos, por ser um meio essencial para a autoproteção de qualquer pessoa e, por maioria de razão, de uma pessoa que

exerce uma atividade de vigilância e de prevenção da criminalidade. Na esteira daquele princípio, a opção de uso e porte de arma é, portanto, um assunto que a cada um diz respeito.

Contudo, pesa muito o argumento segundo o qual, perante o livre porte de arma, a possibilidade de a comunidade sofrer um dano pela via do uso de arma de fogo (um meio de defesa privado) aumentaria substancialmente e, com isso, aumentaria também o nível de insegurança da sociedade. Na verdade, esta é uma questão que o *princípio do dano* de MILL deixa em aberto⁷⁸².

Os modelos de uniforme, distintivos e emblemas, equipamento e identificador de veículo dos guardas-noturnos, previstos no Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, estão agora definidos na Portaria n.º 991/2009, de 8 de setembro. Não deixamos de condenar uma incoerência do seu Anexo III com o regime legal em vigor: neste Anexo, prevê-se o uso de coldre e pistola, de modelo aprovado, referindo que o seu uso em serviço é de caráter permanente. Não encontramos os fundamentos legais em que assenta este preceituado da Portaria. O artigo 9.º-C do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 114/2008, de 1 de julho, é claro quanto ao equipamento permitido ao guarda-noturno: “cinturão de cabedal preto, bastão curto e pala de suporte, arma **[não de fogo]**, rádio, apito e algemas”. O legislador foi explícito nesta norma: excluiu as armas de fogo, permitindo apenas o uso de meios de defesa não letais da classe E (aerossóis e armas elétricas). Mesmo de entre as armas de defesa da classe E legalmente previstas, excluiu “as armas de fogo e suas munições, de produção industrial, unicamente aptas a disparar balas não metálicas ou a impulsionar dispositivos, concebidas de origem para eliminar qualquer possibilidade de agressão letal” (cfr. artigo 3.º, n.º 7, alínea c) do RJAM)⁷⁸³.

O Regulamento de Condições de Prestação de Trabalho de Guardas-Noturnos dos Estabelecimentos de Educação e de Ensino não Superior⁷⁸⁴ exclui a possibilidade de uso e

⁷⁸² Cfr. nota introdutória de PEDRO MADEIRA em JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, Lda., 2014, pp. xii e xiii. Título original: *On Liberty*.

⁷⁸³ O regime de uso e porte de arma preceituado pelo Decreto-Lei n.º 114/2008, de 1 de julho, sai maculado com a publicação da Lei n.º 105/2015, de 25 de agosto (que entra em vigor no dia 27 de outubro de 2015). No n.º 1 do artigo 12.º deste diploma legal, o legislador prescreve (melhor, continua a prescrever, na mesma linha daquele Decreto-Lei), que o guarda-noturno (só) pode recorrer, na sua atividade profissional, a meios de defesa não letais, designadamente, aerossóis de defesa e armas elétricas (armas da classe E previstas nas alíneas a) e b) do n.º 7 do artigo 3.º do RJAM). Já no n.º 2 da mesma norma, estipula que “o porte, em serviço, de **arma de fogo** é comunicado obrigatoriamente pelo guarda-noturno à força de segurança territorialmente competente”, baralhando, no nosso entender e com os fundamentos apontados, o bloco da normatividade legal no que a este assunto respeita. Negrito nosso.

⁷⁸⁴ Aprovado pela Despacho Normativo n.º 40/2001, proferido pelo Ministro da Educação na sequência da Portaria n.º 63/2001, de 30 de janeiro.

porte de armas de defesa pessoal, seja de fogo, seja de reduzida letalidade, nos termos do artigo 3.º, n.º 4, alínea b).

De entre os regimes adotados pelos países da União Europeia⁷⁸⁵, podemos destacar três posições principais no tocante ao porte de armas de defesa por pessoal de vigilância: o regime estrito (da proibição), o regime moderado (intermédio) e o regime flexível (liberal).

Na esteira da proibição, encontramos o Reino Unido, a Croácia, a Dinamarca e a Grécia⁷⁸⁶, onde o pessoal de vigilância está impedido — *ex lege* — de portar qualquer arma de defesa ou equipamento coercivo.

Na linha da orientação intermédia (em que se inclui o nosso país), destacam-se: a Alemanha, em que, sob determinadas condições de licenciamento e formação, é admitido o uso e porte de aerossóis de defesa, armas elétricas, bastão e algemas; a Roménia, onde o porte de arma se restringe aos aerossóis e sob condição de o portador ter formação prévia para o seu uso; a Hungria⁷⁸⁷, onde é proibido o porte de qualquer arma de defesa, com exceção do vigilante de transporte e de guarda de valores, a quem é concedido o uso e porte de arma de fogo em serviço, desde que seja titular de licença; a Itália, onde a detenção de arma de fogo em serviço é, também, restrita ao vigilante de transporte e de guarda de valores, sob condição de formação e licenciamento para o porte e uso, e, em condições restritas de *serviço de vigilância armado*, ao guarda privado ajuramentado (“*guardia particolare giurata*”), desde que titular da devida licença, cuja obtenção está sujeita às condições do regime geral para o uso e porte de arma de defesa.

Numa posição mais flexível, aponte-se a França, onde é imposto o uso e porte de arma de fogo ao vigilante de transporte e de guarda de valores quando a viatura utilizada seja blindada⁷⁸⁸, e onde é permitido, sob condição de licença emitida pelo prefeito de polícia, o

⁷⁸⁵ Não recorremos à literatura jurídica quanto a esta matéria. O nosso conhecimento sobre as realidades jurídicas vigentes nos países da União Europeia (UE) provém de uma formação promovida pela Academia Europeia de Polícia (CEPOL), na qual participámos em setembro de 2014, denominada *Pan-European Football Security Training*, em que tivemos a oportunidade de trocar conhecimentos e experiências com oficiais de Polícia de 25 países da UE.

⁷⁸⁶ Na Grécia, a atividade de segurança privada está limitada às tradicionais funções de mera vigilância de espaços vedados ou condicionados ao público em geral. O transporte de valores não é uma função da segurança privada.

⁷⁸⁷ Na Hungria, a atividade de segurança privada não está regulada. O ingresso na profissão é feito, por regra, através da mera submissão a um curso de base.

⁷⁸⁸ Nestas circunstâncias, os vigilantes devem ser possuidores duma arma de fogo curta, individual, aptas a disparar munições de percussão central, e duma arma de fogo complementar, de cano de alma lisa, com um sistema de carregamento do tipo “pump” (*shotgun*). O transporte de valores em viaturas não blindadas e não equipadas com um sistema de inutilização de notas de banco em caso de roubo impossibilita o porte de arma de fogo. Cfr. Livro VI, Título I, Capítulo III, Secção 2, Subsecção 1, da Parte Legislativa e Livro VI, Título I, Capítulo III, Secção 3, Subsecção 4, da Parte Regulamentar do *Code de la Sécurité Intérieure*, aprovado pela

porte e uso de aerossóis de defesa e bastão aos trabalhadores dum serviço de autoproteção (serviços internos de segurança privada em imóveis)⁷⁸⁹, e o uso e porte de arma de fogo ao pessoal de vigilância de empresas de segurança privada^{790/791}; a Bélgica, onde as empresas de segurança privada podem adquirir armas de defesa, desde que autorizadas, podendo cedê-las aos vigilantes titular de licença de uso e porte de arma, para utilização em serviço; a Polónia, onde o pessoal de vigilância (em particular o vigilante de transporte e de guarda de valores) pode portar qualquer arma de fogo e equipamento (algemas, bastão, aerossóis) de propriedade da entidade patronal, desde que sejam possuidores da necessária licença de uso e porte; a Bulgária, onde é permitido o porte de bastão a todo o pessoal de vigilância e, no caso do vigilante de transporte e de guarda de valores, a possibilidade de uso e porte de arma de fogo, sob condição de licenciamento; a Letónia e a Lituânia, onde é autorizado o uso de qualquer equipamento (algemas, bastão, aerossóis), incluindo arma de fogo distribuída pela entidade patronal, desde que o vigilante seja titular de licença de uso e porte de arma de defesa; e a vizinha Espanha, onde é admitido o uso e porte de bastão e algemas a todo o pessoal de vigilância e, em certos casos, o uso e porte de arma de fogo distribuída pela empresa de segurança privada (nos serviços de guarda e transporte de valores, de vigilância de fábricas e depósitos ou transporte de armamento, munições ou explosivos; em serviços de proteção a bordo de navios mercante ou pesqueiro de pavilhão espanhol, em águas territoriais onde exista grave risco para a segurança de pessoas e bens; e, ainda, quando as características e circunstâncias do serviço o requeiram, nomeadamente na vigilância e proteção de perímetros em centros penitenciários, centros de internamento de estrangeiros, estabelecimentos militares ou outros edifícios ou instalações de organismos públicos, incluindo infraestruturas

Ordonnance n.º 2012-351, de 12 de março de 2012. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em http://codes.droit.org/cod/securite_interieure.pdf.

⁷⁸⁹ A licença de uso e porte destas armas é solicitada pela entidade titular do serviço de autoproteção ao prefeito da respetiva circunscrição administrativa, quando as funções dos vigilantes os exponham a especiais riscos de agressão. As armas de defesa são distribuídas individualmente ao pessoal de vigilância possuidor de formação prévia para a sua detenção e são depositadas em cofre ou sala forte, no final de serviço. Cfr. Livro VI, Título I, Capítulo IV da Parte Legislativa e Livro VI, Título I, Capítulo IV da Parte Regulamentar do *Code de la Sécurité Intérieure*.

⁷⁹⁰ Em condições excecionais e fundamentadas, os trabalhadores de empresas de segurança privada podem ser autorizados a portar armas de fogo longas com diâmetro do projétil inferior a 20 mm, e armas de fogo curta (até 80 cm de comprimento). Cfr. Livro VI, Título I, Capítulo III, Subsecção 2 da Parte Regulamentar do *Code de la Sécurité Intérieure*.

⁷⁹¹ Note-se, ainda, que os agentes de segurança privada do GPSR (*Groupe de protection et de sécurisation des réseaux*) ao serviço do RATP (*Régie Autonome des Transports Parisiens*) e a polícia privativa ferroviária da SNCF (*Société Nationale des Chemins de Fer Français*), conhecida por SUGE (*Surveillance Générale*), estão autorizados *ex lege* a portar arma de fogo no exercício das suas funções de vigilância.

críticas)⁷⁹². No caso da República Checa, a atividade de segurança privada não está sequer regulada por lei. Porém, é permitido o uso e porte de arma de fogo por parte de agente de segurança privada em condições idênticas às de um cidadão que, nos termos do regime geral, seja titular de licença de uso e porte de arma de defesa.

b) Guardas dos recursos florestais

A política cinegética nacional, associada ao ordenamento de todo o território cinegético e às preocupações de conservação do meio ambiente, constitui uma incumbência do Estado, em que a tarefa de gestão dos recursos cinegéticos pode ser transferida ou concessionada⁷⁹³.

Nos termos da LBGC, na sua versão originária, têm (melhor, tinham) competência para o policiamento e a fiscalização da caça o CNGF⁷⁹⁴, a GNR, a PSP e os guardas florestais auxiliares (GFA)⁷⁹⁵. Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 227-B/2000, de 15 de setembro, estas competências foram alargadas à Polícia Municipal, à Polícia Marítima e aos vigilantes da natureza⁷⁹⁶.

No quadro do regime legal estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 227-B/2000, de 15 de setembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto⁷⁹⁷, para efeitos da fiscalização da atividade cinegética, as concessionárias de zonas de caça podiam propor à Direção Geral de Florestas (DGF) a nomeação de GFA, os quais ficavam submetidos a uma

⁷⁹² Cfr. artigos 39.º e 40.º da Lei do Reino de Espanha n.º 5/2014, de 4 de abril (Lei de Segurança Privada), Boletim Oficial do Estado n.º 83, de 5 de abril de 2014, Sec. I, pp. 28975 e ss. Disponível em <http://www.boe.es/boe/dias/2014/04/05/pdfs/BOE-A-2014-3649.pdf>.

⁷⁹³ Cfr. artigos 4.º e 12.º da LBGC, aprovada Lei n.º 173/99, de 21 de setembro, e artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto (repblicado pelo Decreto-Lei n.º 201/2005, de 24 de novembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 159/2008, de 8 de agosto, 214/2008, de 10 de novembro, 9/2009, de 9 de janeiro, e republicado pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho). Note-se que o artigo 38.º, n.º 2, alínea a) da LBGC exige apenas que o Estado assegure a gestão dos recursos cinegéticos nacionais, não lhe impondo a execução direta desta tarefa.

⁷⁹⁴ O CNGF foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de fevereiro, que criou, no âmbito da GNR, o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) e o Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS), transferindo para aquela força de segurança o pessoal do Corpo de Guardas Florestais da Direção-Geral dos Recursos Florestais.

⁷⁹⁵ Bem como às autoridades a quem venham a ser atribuídas essas competências. Cfr. artigo 40.º da LBGC.

⁷⁹⁶ Os vigilantes da natureza são funcionários dos quadros de pessoal do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., ajuramentados, com as funções de vigilância, fiscalização e monitorização relativas ao ambiente e recursos naturais, nomeadamente no âmbito do domínio hídrico, do património natural e da conservação da natureza. Cfr. Decreto-Lei n.º 470/99, de 6 de novembro.

⁷⁹⁷ Republicado pelo Decreto-Lei n.º 201/2005, de 24 de novembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 159/2008, de 8 de agosto, 214/2008, de 10 de novembro, 9/2009, de 9 de janeiro, e republicado pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho. Importa notar que os GFA a que aludiam os artigos 144.º a 146.º do Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto, foram extintos pelo Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro, e substituídos por guardas dos recursos florestais (GRF).

relação jurídica de emprego privado, exceto no que respeitava às funções de polícia, em que dependiam hierárquica e disciplinarmente da DGF⁷⁹⁸, sendo-lhes reconhecida a qualidade de agente de fiscalização⁷⁹⁹.

Apesar de não constituírem um corpo de polícia, exerciam funções públicas de polícia administrativa especial, estando empossados de poderes públicos mas sem a marca de autoridade. Tratava-se, portanto, de um particular que ficava investido de funções e poderes públicos enquanto trabalhador dependente⁸⁰⁰, com competências de fiscalização limitadas às zonas de caça concessionadas. Assim, no estrito exercício das suas funções, os GFA podiam verificar a posse da carta de caçador e das respetivas licenças, averiguar o conteúdo do equipamento de quem cometesse qualquer infração relativa às disposições sobre caça ou sejam suspeitos da sua prática, tomar as medidas cautelares necessárias à preservação de vestígios das infrações e objetos suscetíveis de apreensão, e ordenar aos caçadores que descarregassem as armas, as colocassem no chão e se afastassem dez metros do local onde a arma ficava colocada⁸⁰¹.

O exercício destas competências e os poderes públicos outorgados suscitam algumas dúvidas quando se afastam do âmbito da ação administrativa. Vejamos bem.

As infrações relativas ao exercício da caça podem consubstanciar ilícitos de natureza contraordenacional ou criminal. No primeiro caso, as competências de vigilância e de fiscalização eram exercidas pelos agentes de fiscalização no quadro do direito administrativo, não se vislumbrando qualquer problema de índole jurídico-legal nas funções exercidas pelos GFA. Mas no caso de ilícitos criminais (v. g., crimes contra a preservação da fauna e das espécies cinegéticas ou por falta de habilitação para o exercício da caça⁸⁰²), os GFA não detinham competência para verificar a identidade dos suspeitos da sua prática, por não serem órgãos de polícia criminal⁸⁰³.

⁷⁹⁸ Cfr. artigo 142.º, n.ºs 4 e 5 do Decreto-Lei n.º 227-B/2000, de 15 de setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 338/2001, de 26 de dezembro.

⁷⁹⁹ Apesar de a lei nada referir, não cremos que se possa entender que os *agentes de autoridade* referidos no n.º 1 do artigo 142.º do Decreto-Lei n.º 227-B/2000, de 15 de setembro, possam compreender os GFA. Devem-se considerar apenas os agentes de autoridade pública (PSP, GNR, CNGF, PM e Polícia Marítima). Veremos, adiante, que as entidades privadas não podem exercer poderes e prerrogativas de autoridade pública a título normal e permanente.

⁸⁰⁰ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 794.

⁸⁰¹ Cfr. artigo 142.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 227-B/2000, de 15 de setembro. A lei fez, aqui, jus ao princípio da enumeração dos poderes delegados.

⁸⁰² Cfr. artigos 30.º e 32.º da LBG.

⁸⁰³ Veja-se, a este respeito, o artigo 250.º do Código de Processo Penal. Sobre a problemática da identificação de suspeitos, veja-se JOÃO J. R. AFONSO — *O Regime Legal da Identificação: Reflexões Sobre o Instituto da Detenção Para Efeitos de Identificação*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan

Pelo exposto, a letra tomada pelo legislador na consignação da competência atribuída aos GFA para verificar a identidade dos que cometam qualquer infração⁸⁰⁴ devia ser interpretada como restringindo-se aos ilícitos de mera ordenação social. No mesmo sentido, na presença de um crime, os GFA poderiam exercer os *poderes de todos*⁸⁰⁵ na detenção do infrator, com a obrigação legal de o entregar, de imediato, a uma autoridade competente para efetuar a detenção⁸⁰⁶. O dever que se lhes impunha na verificação ou presença de um crime ou de uma contraordenação era o de tomar as medidas cautelares necessárias à preservação de vestígios, bem como em relação a objetos suscetíveis de apreensão. Repare-se que o legislador teve o cuidado de vedar a possibilidade dos GFA efetuarem apreensões, limitando a sua ação à preservação de elementos suscetíveis de servir a prova⁸⁰⁷. Estes atos processuais mantêm-se reservados às autoridades policiais ou administrativas competentes⁸⁰⁸. A faculdade de submeter os caçadores, durante o exercício da caça, ao exame para detenção de álcool ou de produtos estupefacientes não integrava, também, as competências dos GFA⁸⁰⁹.

Em súmula, os GFA, enquanto particulares, exerciam funções públicas de segurança e estavam munidos de certos poderes de polícia administrativa.

Com a criação da Autoridade Florestal Nacional (AFN), operada pelo Decreto-Lei n.º 159/2008, de 8 de agosto⁸¹⁰, que sucedeu nas atribuições bem como nos direitos e obrigações à Direção-Geral dos Recursos Florestais, e com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro, que estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade dos guardas dos recursos florestais (GRF), foi extinta a designação de guarda florestal auxiliar. Embora a atividade seja em tudo idêntica, os GFA não foram reconduzidos como GRF.

(coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 361-392.

⁸⁰⁴ Cfr. artigo 142.º, n.º 7, alínea a) do Decreto-Lei n.º 227-B/2000, de 15 de setembro.

⁸⁰⁵ Trata-se dos poderes de uso da força pertencentes a todos, *direitos privados de emprego da força em situações de exceção*, por exemplo, no contexto da legítima defesa ou da detenção em flagrante delito. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 373 e 967.

⁸⁰⁶ Cfr. artigo 255.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2 do Código de Processo Penal.

⁸⁰⁷ Mesmo esta ação de preservação de vestígios, quando se trate de um crime, não pode ser confundida com os atos cautelares necessários e urgentes levados a cabo pelos OPC no âmbito da lei processual penal. Entendemos, por isso, que não operam no domínio da investigação criminal, apesar de reconhecermos aqui a existência de um contributo.

⁸⁰⁸ Cfr. artigo 133.º do Decreto-Lei n.º 227-B/2000, de 15 de setembro.

⁸⁰⁹ Esta opção do legislador é facilmente entendida: do exame podiam resultar, para o caçador, responsabilidades criminais que extravasavam as competências dos GFA. Sobre as responsabilidades criminais dos caçadores no tocante à ingestão de bebidas alcoólicas ou de outras substâncias, vejam-se os artigos 45.º, 46.º, 88.º e 107.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, alterada pelas Leis n.º 59/2007, de 4 de setembro, n.º 17/2009, de 6 de maio, n.º 26/2010, de 30 de agosto, n.º 12/2011, de 27 de abril, e n.º 50/2013, de 24 de julho.

⁸¹⁰ Entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho, que aprova a orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., entidade que sucede nas atribuições da Autoridade Florestal Nacional e do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P..

Os GRF são trabalhadores contratados por entidades privadas gestoras ou concessionárias de zonas de caça ou de pesca no território continental de Portugal, com as quais mantêm uma relação jurídica de emprego privado. Estes trabalhadores, no âmbito geográfico da responsabilidade das respetivas entidades empregadoras, podem exercer funções “**em matéria de fiscalização ou de policiamento**” ao nível do ordenamento e exploração de espécies cinegéticas, de espécies aquícolas em águas interiores e outros recursos silvestres⁸¹¹. Note-se que a atribuição legal dos poderes públicos é feita diretamente aos GRF, enquanto entidades particulares, e não à empresa concessionária de que dependem.

Nas áreas de intervenção a que estão afetos⁸¹², os GRF são ajuramentados pelo presidente do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., ou pela entidade em quem este delegar⁸¹³, exercendo funções públicas administrativas em matéria de fiscalização ou de policiamento em tudo idênticas às dos ex-GFA.

O Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro, não reconhece aos GRF a investidura de *poderes de autoridade*⁸¹⁴ — ao contrário do que sucedia com o regime legal dos GFA (que era omissa neste assunto) — pelo que, na sua atividade privada de policiamento, são (tão-só) considerados *agentes de fiscalização*. Cremos que, a referência expressa pretendeu dissolver qualquer dúvida nesta matéria⁸¹⁵, mas não resolveu, ainda assim, algumas dúvidas ou

⁸¹¹ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro. Veja-se, também, o artigo 40.º da Lei n.º 173/99, de 21 de setembro (LBGC). Negrito nosso.

⁸¹² Por área de intervenção entenda-se o espaço físico contido nos limites da área adstrita à zona de caça ou concessão de pesca; cada guarda não pode ser responsabilizado por uma área de intervenção superior a 5000 hectares.

⁸¹³ Cfr. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e conjugado com o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho. Antes das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, os GRF eram ajuramentados pelos governadores civis das respetivas áreas territoriais.

⁸¹⁴ “Os guardas de recursos florestais e os militares da Guarda Nacional Republicana que integram o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA/GNR) desempenham funções de natureza distinta. Os militares da Guarda Nacional Republicana que prestam serviço no SEPNA/GNR são para todos os efeitos agentes de autoridade e desempenham funções no âmbito da conservação e proteção da natureza e do meio ambiente, dos recursos hídricos, dos solos e da riqueza cinegética, piscícola, florestal ou outra, previstas na legislação ambiental, têm competências em matéria contraordenacional, designadamente na investigação e repressão dos respetivos ilícitos, e são responsáveis pela observância das disposições legais no âmbito sanitário e de proteção animal. *Os guardas dos recursos florestais são trabalhadores das entidades privadas gestoras ou concessionárias de zonas de caça ou de pesca no território continental de Portugal*, com as quais mantêm uma relação jurídica de emprego privado. Estes trabalhadores, no âmbito geográfico da responsabilidade das respetivas entidades empregadoras, podem exercer funções ao nível do ordenamento e exploração de espécies cinegéticas, de espécies aquícolas em águas interiores e outros recursos silvestres, **não se encontrando investidos de poder de autoridade**”. Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro. Negrito e itálico nossos.

⁸¹⁵ O artigo 40.º da LBGC não faz a distinção entre as forças de segurança e os ex-GFA, parecendo considerar uns e outros como agentes de autoridade.

contendas que podem levantar-se quanto às atribuições dos GRF, enunciadas no seu artigo 2.º, donde se retira a necessária correspondência dos poderes delegados⁸¹⁶.

Veja-se, a título de exemplo, que a lei lhes confere a prerrogativa de **ordenar** aos caçadores que descarreguem as armas, que as afastem do corpo e as coloquem a uma distância nunca inferior a 10 metros, o que, na verdade, se traduz num poder de autoridade. A lei confere aos GRF, de forma inequívoca, a faculdade de condicionar o comportamento e a liberdade — *maxime*, a liberdade ambulatoria (*ius ambulandi*) — dos fiscalizados. O enunciado da norma parece querer deixar claro que é outorgada, aos GRF, uma certa supremacia jurídica na sua função fiscalizadora, no sentido de poder definir a conduta alheia (do caçador) em termos obrigatórios. O GRF parece deter, aqui, uma posição jurídica de supraordenação.

Porém, porque o legislador manifestou, de forma expressa, a sua intenção de conferir aos GRF *poderes públicos* de fiscalização⁸¹⁷ — exclusivamente estes, e não *poderes públicos de autoridade* —, somos forçados a concluir que a exequibilidade da ação fiscalizadora depende da cooperação e da aquiescência do caçador, não obstante a imperatividade do comando jurídico⁸¹⁸ e da existência da correspondente estatuição no artigo 33.º da LBGC⁸¹⁹.

A produção dos efeitos legais da fiscalização não depende apenas do GRF, na medida em que está despido de poderes de *autoridade*. O não reconhecimento de poderes públicos de autoridade equivale a dizer que os preceitos legais que definem as funções atribuídas aos GRF

⁸¹⁶ A disposição legal faz a devida enumeração das funções e dos poderes públicos delegados.

⁸¹⁷ Esta ideia de *poderes públicos* deve conter-se dentro dos limites jurisdicionais definidos por lei: aos GRF estão atribuídos determinados poderes e exercem a sua função pública de fiscalização apenas na área geográfica da responsabilidade das respetivas entidades empregadoras, e somente ao nível do ordenamento e exploração de espécies cinegéticas, de espécies aquícolas em águas interiores e outros recursos silvestres. Fora deste contexto, ficam despidos de quaisquer poderes.

⁸¹⁸ Uma norma jurídica, como proposição prescritiva, obriga os destinatários a que se dirige, pelo que é também chamada de imperativo, e destina-se a influir no comportamento de uma pessoa para modificá-lo, sem aí se considerar a vontade humana. Estes comandos-regras ou comandos jurídicos são os imperativos que assumem maior importância sob o ponto de vista da efetivação prática do Direito. Constituem o conjunto de regras de conduta cuja observância é imposta a um universo de pessoas ou organizações. “É o conjunto dos comandos-regras que forma o direito positivo, e é a esse que os sujeitos de direito se encontram subordinados, é esse que os tribunais têm de aplicar”. JOSÉ HERMANO SARAIVA — *O que é o Direito? A Crise do Direito e Outros Estudos Jurídicos*. 1.ª edição, Lisboa: Gradiva, 2009, p. 185.

⁸¹⁹ O n.º 1 do artigo 33.º da LBGC dispõe da seguinte forma: “A recusa do caçador em descarregar a arma, colocá-la no chão e afastar-se 10 metros do local onde a mesma fica colocada, quando tal lhe seja ordenado pelos **agentes fiscalizadores**, nos termos a regular e quando do ato da fiscalização, é punida com a pena correspondente ao crime de desobediência simples”. Repare-se que o legislador teve o cuidado, aqui, de se referir a *agentes fiscalizadores* e não *agentes de autoridade* (como o são os militares da Guarda Nacional Republicana que integram o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente), de modo a compreender qualquer agente de fiscalização, com ou sem poderes de autoridade, possibilitando assim a criminalização da conduta violadora do preceito, ainda que cometida contra um GRF. Negrito nosso.

não estão acompanhados de um sistema de coercibilidade que possibilite, **no momento da fiscalização**, garantir a operatividade do preceito.

Note-se que, em regra, no tocante a funções de fiscalização, a previsão dos normativos legais faz-se acompanhar de uma estatuição, coercivamente aplicável no caso de violação da norma⁸²⁰. Ou seja, quando todos os meios falham, entra em ação o poder coercitivo do preceito jurídico, umas vezes para garantia da sua imposição, outras vezes — por exemplo, quando o bem tutelado pelo Direito seja irreparável — para, simplesmente, exercer a aplicação da sanção. Esta discussão leva-nos, porventura, aos conceitos de norma primária e norma secundária de Kelsen, que faz depender a validade da previsão ou hipótese pela via da existência da estatuição⁸²¹. Não cremos, porém, que seja necessário aprofundar esta matéria para prosseguirmos na nossa análise.

A tomar-se, então, aquele entendimento — que é, de facto, o mais coerente, dado o desígnio do legislador — deve admitir-se que **a norma jurídica que institui os poderes públicos de fiscalização dos GRF está despida de qualquer sistema de imposição coerciva imediata**. O mesmo é dizer que a violação ou desobediência ao conteúdo de uma ordem legal não é passível de ser contrariada pela via coativa ou compulsória, por parte do GRF. Ainda que pareça estar em causa a segurança jurídica do diploma legal e a sua força de ordenação social, a solução não podia ser diferente, dado que só aos agentes de autoridade com competências de órgãos de polícia criminal é permitido recorrer a um sistema coercivo que viabilize a imposição da norma e a reposição da ordem pública: a desobediência a uma ordem dada por um agente de fiscalização consubstancia — *in casu* — um crime de desobediência enquadrável no artigo 33.º da LBGC, desde que a ordem seja regularmente comunicada.

⁸²⁰ No sistema do “Direito garantido”, a *validade* dos normativos legais é entendida como a faculdade de o Estado impor o cumprimento das normas jurídicas pela via de um procedimento coativo organizado, através de *regras de imposição coativa*. Sobre esta temática e a definição do Direito em função da coação, veja-se NORBERTO BOBBIO — *O Positivismo Jurídico. Lições de Filosofia do Direito*. Trad. Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995. Título original: *Il positivismo giuridico. Lezioni di filosofia del diritto*, pp. 147-159.

⁸²¹ Kelsen exemplifica mesmo: “não se deve roubar; se alguém roubar, será punido. Caso se admita que a primeira norma, que proíbe o roubo, é válida apenas se a segunda norma vincular uma sanção ao roubo, então, numa exposição jurídica rigorosa, a primeira norma é, com certeza, supérflua. A primeira norma, se é que ela existe, está contida na segunda, a única norma jurídica genuína. Contudo, *a representação do Direito é grandemente facilitada se nos permitimos admitir também a existência da primeira norma*. Fazê-lo é legítimo apenas caso se tenha consciência do facto de que a primeira norma, que exige a omissão do delito, depende da segunda norma, que estipula a sanção”. HANS Kelsen — *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges, 2.ª edição, 3.ª tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 86. Título original: *General Theory of Law and State*. Itálico nosso.

É certo que, perante uma situação em que um caçador não colabore e não seja identificado, resta ao sistema judicial a abertura de um inquérito-crime para o apuramento da sua identidade e da verdade factual, culminando com uma eventual aplicação da sanção penal. Uma via que nasce e floresce mas que, na maior parte das vezes, dificilmente dá frutos.

Numa perspetiva mais radical — que, por isso, reivindica maior rigor de argumentação — pode-se sempre dizer que a violação, por parte de um caçador, de uma ordem legítima dada por um GRF para que descarregue a arma e a coloque a uma distância nunca inferior a 10 m, é passível de cumprimento coativo imediato se o infrator persistir em não colaborar, o que justificaria o recurso à força *privada* por parte do GRF para proceder à detenção provisória do infrator⁸²². Esta solução é sempre admissível, dado que, neste caso, o ato é substancialmente legal, por decorrer da execução de uma norma jurídica imperativa. Com efeito, nas circunstâncias acima apontadas, faltar à obediência devida ao GRF constitui um facto criminal expresso em disposição legal (artigo 33.º da LBGC), pelo que a subsunção da conduta de um caçador ao tipo legal de crime de desobediência não está dependente de um poder discricionário do agente fiscalizador que emite a ordem. Dito de outro modo, a concreta qualificação daquele comportamento como crime de desobediência é equacionada pela verificação da subsunção a uma disposição legal que, concretamente, o qualifica como tal.

Na falta daquela norma legal (o artigo 33.º da LBGC), a subsunção direta à alínea *b*) do n.º 1 do artigo 348.º do Código Penal, não poderia ser feita. Desde logo porque, do ponto de vista legal, não é admissível a um agente fiscalizador sem poderes de autoridade e sem competências de órgão de polícia criminal fazer, nestes termos, a cominação do crime de desobediência⁸²³.

A questão em análise complica-se ao verificar que, agora, a lei permite (e obriga) aos GRF que, no exercício das suas funções, portem arma de fogo, adquirida pela entidade privada gestora ou concessionária da zona de caça ou de pesca, mediante autorização prévia do Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública⁸²⁴. Esta circunstância ou exigência legal

⁸²² Recorde-se que, nos termos do artigo 255.º, n.º 1, alínea *b*) do Código de Processo Penal, no uso dos chamados *poderes de todos*, qualquer pessoa pode proceder à detenção provisória do suspeito da prática de um crime, em caso de flagrante delito e desde que não esteja presente nem possa ser chamada, em tempo útil, uma autoridade judiciária ou policial, a quem fará imediatamente a entrega do detido.

⁸²³ Sobre os elementos constitutivos do crime de desobediência, veja-se MAIA GONÇALVES — *Código Penal Português Anotado e Comentado*. 17.ª edição, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 1000 e ss. Tem interesse, também, a análise apresentada pelo Conselho Consultivo da PGR, no seu Parecer n.º 28/2008, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 155, de 12-08-2008, pp. 35859 e ss.

⁸²⁴ Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro. A arma de fogo só pode ser usada e portada para o exercício da atividade de guarda e só pode ser transportada para fora da área de intervenção pelo guarda a quem

coloca-nos, de novo, perante aquele mesmo cenário: a questão de saber se, ao munir uma entidade privada de *poderes impositivos* (v. g., a prerrogativa de ordenar aos caçadores que descarreguem as armas e as coloquem a uma distância nunca inferior a 10 metros), a lei a investe conjuntamente do *poder de execução coerciva*, em caso de desobediência e resistência por parte do fiscalizado. E, do mesmo modo, se pode questionar de que prisma deve ser visto o recurso a meios de coação direta sobre pessoas ou coisas, em casos de necessidade de defesa legítima de interesses do próprio ou de terceiros.

Se bem que reconheçamos o princípio do monopólio estatal do recurso à força (pública) legítima⁸²⁵, daí não resulta uma exclusão absoluta do emprego da força (privada) por particulares, mas apenas uma regra de proibição⁸²⁶. É, aliás, do conhecimento comum que a lei permite a autodefesa de interesses em determinadas circunstância ou a ação direta. O problema da coação física nas relações interprivados tem, aqui, uma natureza ou propriedade definida: trata-se de um direito privado de emprego da força.

Mas a questão parece mais melindrosa quando é o próprio Estado a exigir a uma entidade particular que porte uma arma de fogo no exercício das suas funções de fiscalização, à qual pode recorrer passiva ou efetivamente⁸²⁷ em situações legalmente permitidas — restritas (cremos) às situações de autodefesa de direitos próprios ou de terceiros, e nunca para fazer valer uma ordem não acatada, decorrente de um comando jurídico⁸²⁸.

está atribuída ou por responsável pela entidade gestora ou concessionária da respetiva zona de caça ou de pesca, acondicionada e segura nos termos do RJAM, aprovado pela Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro.

⁸²⁵ *Infra*, Capítulo II, 4.

⁸²⁶ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 779. Veja-se o artigo 1.º do Código de Processo Civil.

⁸²⁷ Referimo-nos aqui a conceitos que não estão definidos na lei, mas que podemos retirar e adotar (para meros efeitos de melhor entendimento) da regulamentação interna em vigor na PSP. Assim, o *recurso passivo* a arma de fogo consiste no (simples) ato de empunhar e sacar a arma do coldre, com o objetivo de persuadir ou dissuadir um suspeito relativamente a um determinado comportamento, sem que seja efetuado qualquer disparo. O *recurso efetivo* traduz-se na execução de disparo contra animais ou como meio de alarme, de advertência ou intimidação. Por fim, considera-se *recurso efetivo contra pessoas* a execução de um ou mais disparos com o objetivo de atingir um ou mais suspeitos. Cfr. Capítulo III, n.º 4 das NLUMC.

⁸²⁸ Embora respeitante aos vigilantes da natureza, a norma ínsita no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 470/99, de 6 de novembro, parece refletir a ideia que subjaz ao nosso entendimento. Este dispositivo prescreve que “é permitido aos vigilantes da natureza o uso e porte de arma, **como meio de autodefesa e dissuasão**”. Cremos que o legislador terá querido deixar claro que, apesar do caráter público das funções desempenhadas, a autorização do uso e porte de arma de fogo aos vigilantes da natureza não traduz um caso de atribuição de meios coercivos públicos. De tal modo que, logo que cesse o exercício das suas funções, o vigilante da natureza deve, de imediato, depositar na área protegida onde pertence as armas que lhe estavam atribuídas, com o equipamento acessório. Estando assim estabelecido para os vigilantes e guardas da natureza (que são trabalhadores do Estado em funções públicas), por maioria de razão, faz sentido tomar o mesmo entendimento quanto aos guardas de recursos florestais (entidades particulares). Cfr. artigo 11.º, n.º 1, da Portaria n.º 66/92, de 1 de fevereiro, que aprova o Regulamento do Uso e Porte de Arma do Corpo de Guardas e Vigilantes da Natureza do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza. Negrito nosso.

Na verdade, as situações apresentadas (aparentemente distintas) têm uma área de confluência: tanto nas relações entre privados como nas relações entre um cidadão (*in casu*, um caçador) e uma entidade particular que exerce funções administrativas públicas (GRF), o emprego da força traduz-se numa *autorização (ex lege)* para o exercício de um direito privado (v. g., legítima defesa) com recurso a um meio coercivo normalmente vedado aos cidadãos (uma arma de fogo), respeitados que sejam os princípios da proporcionalidade, da adequação, da necessidade e da proibição do excesso.

O emprego da força (em especial, o recurso a arma de fogo) por parte de um GRF não se traduz na atribuição legal de um poder público de coação direta sobre pessoas ou coisas. Não existe aqui um exercício privado de poderes coercivos públicos, mas tão-só uma autorização legal para, como meio de defesa próprio, e numa área geográfica demarcada, portar (e usar) uma arma de fogo, um meio coercivo normalmente vedado a entidades particulares no exercício de funções de segurança pública ou privada. Insista-se: numa outorga de poderes públicos de coação, os meios coercivos legitimamente utilizados devem ser cedidos pelo Estado. Neste caso, os meios (armas de fogo) não pertencem à esfera estatal; são cedidos e distribuídos individualmente pela entidade concessionária.

Para melhor entendimento desta questão, veja-se, por exemplo, a distinção de regimes com o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 159/2008, de 8 de agosto, que conferia ao pessoal da Autoridade Florestal Nacional com responsabilidades na atividade de caça e pesca o direito a possuir e usar arma de todas as classes previstas na Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro⁸²⁹, com exceção da classe A, **distribuídas pelo Estado, com dispensa da respetiva licença de uso e porte de arma.**

O regime de uso e porte de arma de fogo relativo aos GRF é bem distinto: o guarda tem de ser titular de uma licença de uso e porte de arma para a classe C, prevista nas alíneas a) e c) do n.º 5 do artigo 3.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, e para a classe D, nas condições previstas no referido diploma, que é registada no respetivo cartão de identificação. **A lei não dispensa o GRF da respetiva licença de uso e porte de arma.**

A lei atribui aos GRF a função de *verificar a identidade dos caçadores e dos pescadores*⁸³⁰. Uma vez mais, a viabilização do procedimento de identificação só é real e efetiva quando haja cooperação e anuência nesse sentido por parte dos caçadores e

⁸²⁹ Aprova o regime jurídico das armas e suas munições (RJAM), alterada pelas Leis n.º 59/2007, de 4 de setembro, n.º 17/2009, de 6 de maio, n.º 26/2010, de 30 de agosto, n.º 12/2011, de 27 de abril, e n.º 50/2013, de 24 de julho.

⁸³⁰ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro.

pescadores. Caso contrário, a norma que atribui poderes públicos aos GRF para proceder à identificação de pessoas fica despida de qualquer garantia, contando tão-somente com a posterior atuação do poder judicial, o que, ainda assim, pode não operar por dois motivos: (1) porque o anonimato em que se refugiou o fiscalizado (que pode não ser sócio da zona de caça ou de pesca) não permite, em princípio, o ulterior apuramento da sua identidade em sede de investigação, impossibilitando assim a imputação de qualquer eventual responsabilidade civil, contraordenacional ou criminal; ou (2) porque, no caso de o GRF ter querido apenas verificar a identidade do caçador ou do pescador, sem que haja motivo de responsabilidade cível, contraordenacional ou criminal associado à exigência de identificação, não existir qualquer infração de desobediência à ordem de identificação emanada pelo GRF.

Não encontramos qualquer disposição legal que viabilize o acionamento do poder judicial quando um caçador ou um pescador se recuse a fazer prova da sua identidade perante um GRF. Não opera, aqui, a incriminação por desobediência do artigo 348.º do Código Penal, não porque não se possa entender que, para todos os efeitos legais, o GRF seja considerado *funcionário público* no exercício das suas funções (já que estamos perante uma atribuição legal de funções e poderes públicos no quadro de uma privatização *ope legis*), mas porque não lhe é legalmente permitido fazer a cominação do crime de desobediência no momento da recusa de identificação — um pressuposto imprescindível para a operatividade do preceito incriminador⁸³¹.

Os instrumentos jurídicos — meios compulsórios (v. g., condução ao posto policial) ou sancionatórios (v.g., cominação do crime de desobediência) — para proceder contra um cidadão que recuse identificar-se perante ordem legítima só estão ao alcance dos órgãos de polícia criminal.

A exigência de identificação consubstancia-se numa medida de polícia, a ser exercida nos termos e condições previstos na Constituição e na lei⁸³². Neste sentido, considerando que faltar à obediência devida a ordem formal e substancialmente legítima⁸³³, regularmente comunicada e emanada de autoridade competente, após cominação legal prévia, incorre num crime de desobediência⁸³⁴, “poderá desenhar-se, caso haja recusa de identificação, a autoria

⁸³¹ Quanto ao reconhecimento e aplicabilidade do conceito de *funcionário público* aos GRF (para meros efeitos da lei penal), conjuguem-se os artigos 348.º e 386.º, n.º 2 do Código Penal.

⁸³² Cfr. artigo 27.º, n.º 3, alínea g) da CRP e artigos 28.º, n.º 1, alínea a) e 30.º da LSI.

⁸³³ Sobre a legalidade formal e substancial de ordem ou mandado de autoridade, cfr. LEAL HENRIQUES e SIMAS SANTOS — *Código Penal Anotado*. 2.º Vol., Lisboa: Rei dos Livros, 1996, p. 1089.

⁸³⁴ Cfr. artigo 348.º, n.º 1, alínea b) do Código Penal. Constitui tarefa do intérprete averiguar a existência de outros preceitos legais que, prevendo comportamentos de desobediência por parte dos administrados às legítimas ordens emanadas pelas competentes entidades fiscalizadoras, afastem a aplicação do artigo 348.º do Código Penal. Cfr. Parecer n.º 13/96, de 22 de maio de 1997, disponível em www.dgsi.pt, e Parecer n.º 52/93, publicado

[desse mesmo crime] por banda de quem não acata essa determinação, (...) autoria essa de que o agente tem direto e imediato conhecimento”, pelo que deve ser detido em flagrante delito^{835/836}. De facto, é inquestionável a cobertura constitucional e legal conferida, a estes casos, pelos artigos 27.º, n.º 3, alínea *a*) da CRP, e 255.º e 256.º do CPP, conjugados com os artigos 5.º, n.º 1 da LSI e 348.º do CP⁸³⁷.

Apesar de podermos fazer o mesmo exercício analítico com outras funções atribuídas aos GRF, cremos que as situações expostas são suficientes para demonstrar que a privatização de funções de fiscalização nas zonas de caça ou de pesca tem um custo ao nível do sistema jurídico de imposição coativa. Os preceitos contidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro, não dispõem de um sistema de imposição exterior, nem organizado nem por

no Diário da República, II série, de 19-05-1994, ambos do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

⁸³⁵ Acórdão n.º 479/94, de 07-07-1994, do Tribunal Constitucional, publicado no Diário da República, I Série A, de 24-08-1994, p. 4937. No mesmo sentido — no que respeita à ordem de identificação —, cfr. Parecer n.º 13/96, de 22 de maio de 1997, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, disponível em www.dgsi.pt.

⁸³⁶ Não é possível aos órgãos de polícia criminal, no estrito quadro do ilícito de mera ordenação social, lançar mão do meio compulsório (condução ao posto policial) configurado no artigo 250.º, n.º 6 do Código de Processo Penal. A figura da *detenção para efeitos de identificação* — que integrou o elenco das exceções ao princípio da liberdade com a quarta Revisão Constitucional —, só é aceitável no âmbito das funções de polícia judiciária, isto é, quando as autoridades operem nos domínios da prevenção e da investigação criminal.

Quer isto dizer que, no quadro das funções de polícia administrativa *stricto sensu*, as autoridades policiais não dispõem de qualquer prerrogativa que admita o procedimento de condução impositiva do identificando ao posto policial. Tempos vão em que o Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social previa este procedimento quando estava em causa uma simples contraordenação. A propósito da impossibilidade imediata em obter a identificação, o n.º 2 do artigo 49.º do Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de outubro, dispunha que “se esta não for imediatamente possível, em caso de flagrante delito podem as autoridades policiais deter o indivíduo pelo tempo necessário à identificação”, impondo o n.º 3 que “esta deve processar-se no mais curto espaço de tempo, não podendo nunca exceder 24 horas”. O artigo 49.º do Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de outubro, limita-se agora a dizer que “as autoridades administrativas competentes e as autoridades policiais podem exigir ao agente de uma contraordenação a respetiva identificação”.

Sensível a razões de inconstitucionalidade, o legislador eliminou a previsão da possibilidade de detenção para identificação do agente de uma contraordenação (veja-se o Decreto-lei n.º 244/95, de 14 de setembro), pelo que é incontestável o entendimento que considera ilegal a condução e retenção em posto policial, para efeitos de identificação, de um suspeito da prática de um ilícito de mera ordenação social. “Não está prevista no nosso ordenamento jurídico a possibilidade de detenção para identificação coativa de suspeito da prática de mera contraordenação”. Cfr. Parecer n.º 20/2003 da Inspeção-Geral da Administração Interna, p. 12, disponível em www.mai.gov.pt.

Significa então que, traduzindo-se a exigência de identificação numa medida de polícia, perante uma recusa de identificação por parte dum suspeito da prática de uma **contraordenação**, os agentes de autoridade não dispõem de qualquer outro meios de reação para além da faculdade de cominar o crime de desobediência, porquanto, nestes casos, é igualmente violado o bem jurídico imediatamente protegido: “o respeito às ordens da autoridade, a natureza do conteúdo das ordens desobedecidas”. Cfr. Parecer n.º 13/96, de 22 de maio de 1997, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, disponível em www.dgsi.pt. Para um desenvolvimento mais pormenorizado, veja-se JOÃO J. R. AFONSO — *O Regime Legal da Identificação...*, cit., pp. 361-392.

⁸³⁷ No que a esta matéria diz respeito, não podemos deixar de frisar as disposições constantes no artigo 12.º, n.º 2 da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, e no artigo 14.º, n.º 2 da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (Leis Orgânicas da PSP e da GNR, respetivamente), onde se lê: “Quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade de polícia ou agente de autoridade (...), é punido com a pena legalmente prevista para a desobediência qualificada”.

organizar: contam apenas com a aquiescência dos fiscalizados, e a eventual sanção para o seu incumprimento depende exclusivamente da eficácia do sistema judicial.

c) Portageiros de entidades concessionárias de autoestradas

O Decreto-Lei n.º 315/91, de 20 de agosto⁸³⁸, veio permitir a concessão para construção, conservação e exploração de autoestradas a entidades privadas, atribuindo-lhes o direito de receber dos utentes das vias as importâncias das portagens⁸³⁹. De início, a concessão era apenas outorgada à sociedade BRISA — Autoestradas de Portugal, S.A.⁸⁴⁰. O Decreto-Lei n.º 39/97, de 6 de fevereiro⁸⁴¹, veio alargar o regime a quaisquer concessionárias de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagens.

Até às alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 193/92, de 8 de setembro, a legislação portuguesa não penalizava, com carácter geral, o utente que faltasse ao pagamento das taxas de portagem devidas pela utilização de autoestrada, colocando em situação de privilégio o faltoso em relação ao utente cumpridor⁸⁴². Desde então, a falta de pagamento de qualquer taxa de portagem devidamente aprovada passou a ser sancionada com multa, aplicando-se o regime definido no Decreto-Lei n.º 17/91, de 10 de janeiro, no respeitante ao processamento e tramitação dos autos de notícia por transgressões levantados⁸⁴³. Com a publicação da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, estas infrações praticadas no âmbito do sistema de cobrança eletrónica e manual de portagens assumiram a natureza de contraordenações.

⁸³⁸ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 12/92, de 4 de abril, 193/92, de 8 de setembro e 330-A/95, de 16 de dezembro. Foram revogadas as bases anexas ao Decreto-Lei n.º 315/91, com exceção da base XXIII anexa ao Decreto-Lei n.º 458/85, de 30 de outubro, mantida em vigor por aquele diploma, alteração efetuada pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 39/2005, de 17 de fevereiro, e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 30 de dezembro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 16-B/2009, de 27 de fevereiro).

⁸³⁹ Cfr. Base X do Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 39/2005, de 17 de fevereiro e 247-C/2008, de 30 de dezembro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 16-B/2009, de 27 de fevereiro).

⁸⁴⁰ A BRISA S.A. detinha o monopólio na primeira definição, pelo Estado, das bases do contrato de concessão para exploração construção e conservação de autoestradas, originariamente aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 462/72, de 22 de novembro. Esta concessão consubstancia uma privatização orgânica.

⁸⁴¹ Agora revogado pela Lei n.º 25/2006, de 30 de junho (aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem), alterada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio, pelas Leis n.º 46/2010, de 7 de setembro, e n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pelas Leis n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e n.º 51/2015, de 8 de junho.

⁸⁴² Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 193/92, de 8 de setembro.

⁸⁴³ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 130/93, de 22 de abril. Este diploma foi ab-rogado pela Lei n.º 25/2006, de 30 de junho.

O Decreto-Lei n.º 193/92, de 8 de setembro, trouxe uma inovação no direito português ao estabelecer que, sempre que um utente passe uma portagem sem proceder ao pagamento da taxa devida, os portageiros da entidade concessionária⁸⁴⁴ podem levantar o respetivo auto de notícia, além das entidades com competência para a fiscalização do trânsito, sendo considerados, para esse efeito, equiparados a *funcionários públicos*^{845/846}, embora não fossem ajuramentados⁸⁴⁷. A lei habilitou-os, ainda, com a faculdade de exigir a identificação dos transgressores, no estrito exercício das suas funções e competências legais⁸⁴⁸.

A questão da equiparação dos portageiros, **devidamente ajuramentados**, a funcionários públicos é particularmente importante em matéria de delegação de poderes públicos em entidades privadas. A qualidade de *funcionário público* — adquirida através da prestação de juramento de fidelidade à República Portuguesa — permite que os autos de notícia levantados pelos portageiros gozem de *força probatória especial*, o que acontece, em geral, aos autos levantados pelos agentes de autoridades com competência para a fiscalização do trânsito.

Até à entrada em vigor da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, nos termos do regime do processamento e julgamento das contravenções, os autos de notícia levantados gozavam de força probatória especial⁸⁴⁹, pelo que os portageiros das autoestradas, enquanto particulares equiparados a funcionários públicos e no exercício das suas funções de fiscalização, estavam legalmente investidos de poderes de autuação de infrações.

⁸⁴⁴ Os portageiros são agentes representantes das empresas concessionárias, com *funções de fiscalização*.

⁸⁴⁵ Vejam-se os preceitos n.º 9 e 10 da Base XVIII anexa ao Decreto-Lei n.º 315/91, de 20 de agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 193/92, de 8 de setembro, revogados pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de outubro. Veja-se, também, o n.º 5 da Base XVIII anexa ao Decreto-Lei n.º 294/97 (alteradas, depois, pelo Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 30 de dezembro).

⁸⁴⁶ Deparamo-nos, aqui, com uma **atribuição legal direta de uma função pública** em particulares, ou seja, uma **delegação legal**. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 458 e 1028. Na terminologia usada por PAULO OTERO: uma *privatização “ope legis”*. In *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., pp. 44-45. Negrito nosso.

⁸⁴⁷ “A lei equipara[va] os portageiros a funcionários públicos sem exigir a *prestação de juramento* — perante um anterior projeto de diploma que equiparava os portageiros da BRISA, *devidamente ajuramentados*, a agentes de autoridade, para o efeito da verificação de infrações e levantamento de autos de notícia, o Conselho Consultivo da PGR (Parecer n.º 187/81) entendia não haver reparos a fazer”. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 797. O artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, impõe, agora, que os agentes representantes das empresas concessionárias com funções de fiscalização, designadamente os portageiros, e todos aqueles que desempenhem funções de fiscalização em nome e no interesse das empresas concessionárias, sejam devidamente ajuramentados e credenciados pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P..

⁸⁴⁸ Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 130/93, de 22 de abril. Este diploma foi revogado pela Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, que verteu para o seu artigo 4.º a faculdade conferida aos portageiros de exigir a identificação do infrator.

⁸⁴⁹ Faziam fé em juízo, até prova em contrário. Cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 17/91, de 10 de janeiro (RPJCT).

No quadro da lei em vigor⁸⁵⁰ — que, como dissemos, converteu aquelas contravenções em contraordenações —, o legislador teve o cuidado de manter esta investidura, através de dispositivo legal expresso⁸⁵¹, atribuindo-lhes poderes de emissão de declarações dotadas de uma força probatória especial quanto a factos presenciados ou detetados, tidos por verdadeiros até prova em contrário (presunção legal de veracidade). O ónus da prova recai sobre o infrator, dado que o auto de notícia lavrado faz fé sobre os factos presenciados pelo autuante.

O poder de lavrar autos de notícia desta natureza tem, por assim dizer, o selo ou a marca da *autoridade* (em sentido material⁸⁵²), contando-se aqui com a *prestação de juramento*, que serve de charneira entre a equiparação do (mero) agente fiscalizador a *funcionário público* e o atributo da *força probatória especial* aos autos por si levantados. Só os autos de notícia *jurados* adquirem a força necessária para prevalecer em juízo, fazendo fé até prova em contrário⁸⁵³.

Desta feita, com o novo regime legal, além das autoridades policiais, a fiscalização do cumprimento das normas referentes à cobrança de portagens em infraestruturas rodoviárias, designadamente em autoestradas e pontes, é efetuada, na respetiva área de atuação, por agentes de fiscalização representantes das empresas concessionárias ou subconcessionárias, com funções de fiscalização, designados portageiros, devidamente ajuramentados e credenciados pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P..

Uma nota interessante merece menção no que respeita àquele poder conferido aos portageiros (para levantar autos de notícia com força probatória especial). A redação originária do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, dispunha que “o auto de notícia lavrado (...) faz fé sobre os factos **presenciados** pelo autuante até prova em contrário”. Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio, dispõe-se agora de modo diferente: “O auto de notícia lavrado (...) faz fé sobre os factos **detetados** pelo autuante até prova em contrário”⁸⁵⁴.

⁸⁵⁰ Cfr. Base XVIII do Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 30 de dezembro, e Lei n.º 25/2006, de 30 de junho.

⁸⁵¹ Cfr. artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho.

⁸⁵² E não em sentido formal, dado que os portageiros não são equiparados a agentes de autoridade pública.

⁸⁵³ Não se trata de um expediente recente. Por exemplo, o conceito de **auto de notícia jurado** aparecia já no artigo 24.º da Carta de Lei de 2 de julho de 1867 (Lei de Polícia Civil), se bem que a figura da *ajuramentação* seja bem mais antiga. Já no século XVI, os quadrilheiros tinham de prestar, perante a Câmara, o juramento de exercer com probidade e fidelidade o Regimento dos Quadrilheiros. Após tal formalidade, estes oficiais inferiores de justiça passavam a poder citar e a sua palavra fazia fé em juízo. Cfr. *Ordenações do Senhor Rei D. Manuel, Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal. Parte I. Da Legislação Antiga*. Livro I, Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade, 1797, pp. 364-370. Para mais desenvolvimento, veja-se *supra*, Parte I, Capítulo 2, 1.

⁸⁵⁴ Negrito nosso.

Esta alteração alargou o âmbito de aplicação dos poderes conferidos aos portageiros, na medida em que, além das infrações presenciadas, gozam também de força probatória especial os demais autos levantados pelas infrações de que tenham conhecimento⁸⁵⁵, ainda que as não tenham presenciado⁸⁵⁶.

Outro poder delegado nestas entidades privadas genuínas (os portageiros, e não as empresas concessionárias) é a faculdade de, no exercício das suas funções e quando tal se mostre necessário, exigir ao agente de uma contraordenação a respetiva identificação⁸⁵⁷ e solicitar, se necessário, a intervenção da autoridade policial. Como dissemos para o caso dos guardas de recursos florestais (GRF), o poder de exigir a identificação de suspeito de uma contraordenação praticada no âmbito do sistema de cobrança eletrónica de portagens (enquadrável na Lei n.º 25/2006) não está acompanhado de um qualquer sistema jurídico de imposição coativa que permita aos agentes de fiscalização (portageiros) usar de qualquer procedimento ou instrumento de direito público⁸⁵⁸, porquanto não são equiparados a agentes de autoridade pública.

Apesar de se tratar de trabalhadores dependentes ao serviço de uma entidade privada, a atribuição legal dos poderes públicos de certificação daquelas (e só daquelas) infrações que resultam do não pagamento ou do pagamento viciado de taxas de portagem em infraestruturas rodoviárias recai sobre esses indivíduos. São, eles mesmos, os destinatários da delegação

⁸⁵⁵ Nomeadamente através de equipamentos adequados, designadamente que registem a imagem ou detetem o dispositivo eletrónico de matrícula do veículo com o qual a infração foi praticada, nos termos da legislação aplicável à instalação e utilização de sistemas de vigilância eletrónica para a prevenção e segurança em infraestruturas rodoviárias ou da legislação aplicável ao dispositivo eletrónico de matrícula. Cfr. artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho. Esta possibilidade de utilizar este equipamento técnico nesta matéria surgiu, pela primeira vez, no n.º 6 da Base XVIII do Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de outubro.

⁸⁵⁶ O dispositivo aqui tratado segue a linha normativa do Código da Estrada (CE). Dispõe o artigo 170.º, n.º 1 do CE que quando qualquer autoridade ou agente de autoridade, no exercício das suas funções de fiscalização, presenciar contraordenação rodoviária, levanta ou manda levantar auto de notícia, sendo que o auto lavrado nestas condições faz fé sobre os factos presenciados pelo autuante, até prova em contrário (cfr. n.º 3 do mesmo artigo). Não sendo presenciado pelo autuante, o auto de notícia por contraordenação só pode ser levantado ao abrigo do n.º 5 do artigo 170.º do CE, isto é, quando o autuante teve notícia da infração por denúncia ou conhecimento próprio. Aos autos levantados nestas circunstâncias, o legislador teve o cuidado de lhes subtrair a fé pública. Só podia ser esta a opção tomada pela lei, pois o conteúdo do n.º 3 do artigo 170.º do CE (isto é, a atribuição de fé pública) só pode abonar os factos presenciados, mas nunca factos denunciados ao autuante ou verificados pelo autuante (conhecimento próprio), ressalvadas as situações dos elementos de prova obtidos através de aparelhos ou instrumentos aprovados nos termos legais e regulamentares, que geram a inversão do ónus da prova (n.º 4 do artigo 170.º). Por estarem esvaziados de fé pública, o ónus da prova do cometimento da infração recai sobre a entidade autuante, e não sobre o infrator.

⁸⁵⁷ A identificação é feita mediante a apresentação do bilhete de identidade ou outro documento autêntico que a permita ou ainda, na sua falta, através de uma testemunha identificada nos mesmos termos. Vejam-se os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho.

⁸⁵⁸ Como vimos já, em caso de recusa de identificação por parte do suspeito da prática de uma contraordenação, a cominação do crime de desobediência só pode ser feita por agente de autoridade e nunca por (meros) agentes de fiscalização.

legal, e não a empresa ou organização para que trabalham⁸⁵⁹. Estamos, portanto, perante uma outorga, em particulares, de poderes de fiscalização com cariz técnico-policial, um exercício privado de funções públicas — atuação segundo o direito público — que exige, por isso, uma atuação independente face aos administrados, pautada pelos princípios da neutralidade e imparcialidade.

d) Agentes de fiscalização de empresas concessionárias de transportes públicos coletivos de passageiros

No sentido de garantir o respeito pela obrigação legal de pagar o preço do transporte utilizado pelo utente, o Governo decretou o direito de as empresas concessionárias de transportes coletivos de passageiros em autocarros, troleicarros, carros elétricos, de transportes fluviais coletivos de passageiros e o Metropolitano de Lisboa, exercerem, na sua área de atuação, a fiscalização de bilhetes e outros títulos de transporte, através de agentes devidamente credenciados, mediante cartão próprio passado pela empresa⁸⁶⁰.

O Decreto-Lei n.º 108/78, de 24 de maio, outorgava, aos seus trabalhadores, poderes públicos para o exercício das suas funções: o poder de fiscalizar e exigir a identificação dos passageiros, e o poder de levantar autos de notícia pelas infrações verificadas⁸⁶¹. Estes agentes de fiscalização não eram ajuramentados. A lei exigia apenas a sua credenciação, mediante cartão próprio passado pela empresa. O dever de prestar juramento surgiu com a publicação do Decreto-Lei n.º 110/81, de 14 de maio.

Assim, a lei outorgou poderes administrativos aos agentes de fiscalização de entidades exploradoras de uma concessão de transportes públicos, mas não lhes confiou qualquer estatuto de *autoridade pública*, pelo que os autos de notícia por si lavrados estavam esvaziados de fé pública. Esta circunstância não permitia, por isso, que os autos de notícia gozassem da força probatória especial consignada na lei processual penal (Código de Processo Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16489, de 15 de fevereiro de 1929), uma vicissitude que fazia com que os processos fossem morosos em razão das diligências probatórias exigidas.

⁸⁵⁹ Esta situação não se confunde com a de trabalhadores que exercem funções e poderes públicos delegados em pessoas coletivas privadas, mas enquanto titulares dos órgãos destas. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 428-429.

⁸⁶⁰ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 108/78, de 24 de maio.

⁸⁶¹ Cfr. artigos 2.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 108/78, de 24 de maio.

A fim de tornar tais poderes exequíveis, o Decreto-Lei n.º 110/81, de 14 de maio, atribuiu aos agentes de fiscalização daquelas empresas a qualidade de agentes de autoridade, mediante a prévia prestação de juramento perante a autoridade administrativa competente⁸⁶². Com efeito, com a entrada em vigor deste Decreto-Lei, estes agentes de fiscalização de empresas exploradoras de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, enquanto trabalhadores dependentes, passaram a prestar o juramento de exercer com *probidade e fidelidade* as competências que lhes eram atribuídas, perante o governador civil do distrito onde estava sediada a empresa, sendo então considerados, para todos os efeitos, agentes de autoridade pública⁸⁶³.

Com a publicação daquele diploma legal, os autos de notícia passaram, então, a fazer fé em juízo, porquanto as transgressões consubstanciadas no âmbito do Decreto-Lei n.º 108/78, de 24 de maio, tinham a natureza de contravenções, punidas com multa (*ex vi* artigo 8.º). Os autos de notícia lavrados pelos agentes fiscalizadores das empresas concessionárias davam origem a processo de transgressão, nos termos do artigo 66.º do Código de Processo Penal de 1929. Ao serem equiparados a agentes de autoridade, a força probatória especial dos autos de notícia respeitantes às infrações do Decreto-Lei n.º 108/78 advinha, então, do preceituado no § 1.º do artigo 169.º do Código de Processo Penal de 1929. Note-se, porém, que estes autos só faziam *fé em juízo* quanto aos factos *presenciados* pela autoridade, agente de autoridade ou funcionário público que os levantasse ou mandasse levantar (cfr. § 2.º do artigo 169.º do Código de Processo Penal de 1929). Com a publicação do Decreto-Lei n.º 17/91, de 10 de janeiro, que regula o processamento e julgamento das contravenções, os autos de notícia levantados nestas condições continuaram a gozar de fé pública.

O Decreto-Lei n.º 108/78, de 24 de maio, não era extensível aos transportes ferroviários realizados pela CP⁸⁶⁴, por terem regulamentação própria. Assim, aos transportes públicos em geral aplicava-se aquele regime. Aos transportes ferroviários, era aplicável o *Regulamento*

⁸⁶² Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 110/81, de 14 de maio.

⁸⁶³ Cfr. artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 110/81, de 14 de maio.

⁸⁶⁴ Na altura, *Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.*, a que sucedeu, em 2009, a empresa CP — *Comboios de Portugal, E. P. E.*, criada pelo Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho. A CP, E.P.E. tem por objeto principal “a prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em linhas férreas, troços de linha e ramais que integram ou venham a integrar a rede ferroviária nacional” (cfr. artigo 4.º). A gestão da rede ferroviária nacional, de que se incumbiu até ao ano de 1997, está hoje entregue a uma outra empresa pública, denominada *Infraestruturas de Portugal, S. A. (IP, S. A.)* que incorporou, por fusão, a REFER, E. P. E. e a EP — *Estradas de Portugal, S. A. (EP, S. A.)*, a quem compete a gestão integrada das redes ferroviária e rodoviária (cfr. Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio).

para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro, aprovado pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 39780, de 21 de agosto de 1954⁸⁶⁵.

Nos termos deste Regulamento, os agentes das empresas ferroviárias devidamente ajuramentados⁸⁶⁶ (chefes de lanço, chefes e subchefes de distrito, chefes de estação, revisores e condutores) eram, para todos os efeitos relativos às suas funções, considerados agentes da autoridade pública, sendo-lhes outorgada a competência para lavrar autos de notícia com força probatória especial, pelas infrações presenciadas⁸⁶⁷. Mas os poderes públicos delegados nestas entidades particulares não se limitavam ao levantamento de autos de notícia. Nos termos da lei, a guarda e vigilância dos caminhos de ferro pertencia tanto aos agentes da autoridade pública como aos agentes da empresa concessionária⁸⁶⁸, de tal modo que a lei lhes conferia, expressamente, a faculdade de “(...) prender em flagrante delito os delinquentes, nos mesmos casos em que o podem fazer os agentes de autoridade pública”⁸⁶⁹. Estes agentes de fiscalização dos caminhos de ferro detinham, assim, um leque de poderes de polícia mais alargado comparativamente aos restantes agentes de fiscalização de transportes públicos em geral.

As empresas podiam fazer ajurar outros agentes de categoria diferente sempre que as conveniências de serviço o exigissem, ficando esses agentes habilitados a lavrar autos de notícia relativamente aos factos que presenciassem ou de que tivessem conhecimento seguro⁸⁷⁰.

A matéria da fiscalização dos bilhetes e outros títulos de transporte em comboios e carros ferroviários está agora vertida na Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, que aprova o regime

⁸⁶⁵ O primeiro Regulamento de Polícia para os caminhos de ferro em Portugal, foi aprovado em anexo ao Decreto de 23 de outubro de 1856. Para um desenvolvimento dos poderes concedidos à polícia das vias férreas no século XIX, ver *supra*, Parte I, Capítulo II, 2.

⁸⁶⁶ Estes trabalhadores dependentes daquela entidade privada (Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.) prestavam juramento perante o presidente da Câmara Municipal do concelho da sua residência e, em Lisboa e Porto, perante o administrador de bairro. Cfr. artigo 54.º, n.º 3 do Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro.

⁸⁶⁷ Cfr. artigos 54.º e 55.º do Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro. O artigo 60.º do deste Regulamento prescrevia que “os autos lavrados pelos agentes ajuramentados farão fé em juízo até prova em contrário (...)”.

⁸⁶⁸ À data do Regulamento, a concessionária era a empresa *Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses*, a que sucedeu, através do Decreto-Lei n.º 109/77, de 25 de março, a empresa *Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.* que, por sua vez, em 2009, deu lugar à empresa *CP — Comboios de Portugal, E. P. E.*, criada pelo Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho.

⁸⁶⁹ Cfr. artigos 53.º e 55.º do Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro. Por serem equiparados a agentes de autoridade pública, não admira que lhes fosse permitido usar da prerrogativa constante no artigo 250.º do Código de Processo Penal de 1929, onde se dispunha que “Em flagrante delito a que corresponda pena de prisão, todas as autoridades ou agentes encarregados de manter a ordem pública devem e qualquer pessoa do povo pode prender os infractores”.

⁸⁷⁰ Cfr. artigo 54.º, n.º 4, do Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro.

sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros, a qual procedeu à revogação do Decreto-Lei n.º 108/78 e do n.º 1 do artigo 43º do Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro⁸⁷¹. Certamente por razões de inconstitucionalidade⁸⁷², o legislador eliminou a qualidade de *autoridade pública* que fora outorgada por aqueles diplomas aos trabalhadores (com competência de fiscalização) daquelas entidades concessionárias. A legislação ora em vigor apenas lhes confere o estatuto de *agentes de fiscalização*⁸⁷³, como, de resto, o fez para os guardas de recursos florestais e para os portageiros de entidades concessionárias de autoestradas⁸⁷⁴.

As infrações por falta de título de transporte válido, a exibição de título de transporte inválido ou a recusa da sua exibição assumem, hoje, a natureza de ilícito de mera ordenação social.

A legislação atual dispõe que a fiscalização dos bilhetes e outros títulos de transporte em comboios, autocarros, troleicarros, carros elétricos, transportes fluviais, ferroviários, metropolitano, metro ligeiro e transporte por cabo é efetuada, na respetiva área de atuação, por agentes com funções de fiscalização das próprias empresas de transportes coletivos de passageiros ou de empresas contratadas por estas para esse efeito, **devidamente ajuramentados e credenciados**, os quais podem, no exercício das suas funções e quando tal se mostre necessário, exigir ao agente de uma contraordenação a respetiva identificação e solicitar a intervenção da autoridade policial⁸⁷⁵.

Importa notar que a Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, alargou estas competências de fiscalização a trabalhadores de empresas contratadas pelas próprias empresas de transportes. Esta alteração visou conciliar-se com a Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, que aprovou o novo regime do exercício da atividade de segurança privada, porquanto os serviços de segurança

⁸⁷¹ Esta norma dispunha que, “quando o passageiro infringir inadvertidamente as disposições regulamentares, deve ser chamado à ordem, com toda a urbanidade, pelos funcionários da empresa. Se desacatar as observações que lhe forem feitas, (...) deve o agente respetivo lavrar auto para ser enviado às autoridades competentes. Neste caso será aplicável ao transgressor a multa de 50\$ a 500\$”. Note-se que a revogação expressa do Decreto-Lei n.º 108/78, de 24 de maio, conduziu à revogação tácita do Decreto-Lei n.º 110/81, de 14 de maio.

⁸⁷² Como teremos oportunidade de verificar, as entidades privadas não podem receber do Estado-administração a investidura de poderes e prerrogativas de autoridade para, a título normal e permanente, exercer funções ou executar tarefas públicas, ficando protegida desta forma a garantia institucional inerente ao exercício da função administrativa.

⁸⁷³ Cfr. epígrafe do artigo 5.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de julho (aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros), alterada pelo Decreto-Lei n.º 14/2009, de 14 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

⁸⁷⁴ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro, e epígrafes dos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, respetivamente.

⁸⁷⁵ Cfr. artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de julho.

privada passaram a abranger, além do mais, a fiscalização de títulos de transporte, cuja especialidade é denominada por *fiscal de exploração de transportes públicos*.

À semelhança dos portageiros de autoestradas, estes trabalhadores de empresas de transportes coletivos de passageiros ou de empresas de segurança privada contratadas (fiscais de exploração de transportes públicos) estão investidos, no estrito exercício das suas funções, de poderes públicos de emissão de declarações de valor probatório especial, porquanto os autos de notícia por si lavrados, relativos às infrações presenciadas (a falta de título de transporte válido, a exibição de título de transporte inválido ou a recusa da sua exibição), gozam de fé pública⁸⁷⁶. Estes autos de notícia, que fazem fé plena até prova em contrário, enfermam *poderes processuais de natureza administrativa*, e a atividade destes agentes de fiscalização comporta o exercício de *operações de controlo* (v. g. solicitar a identificação e o título de transporte do passageiro), por contraposição ao exercício de (meras) *operações de vigilância*.

Pelo exposto, consideramos estar perante o exercício privado de um poder de fiscalização, enquadrado nas prerrogativas ou tarefas de polícia.

Uma nota interessante sobre este assunto merece destaque, embora tenha deixado de ter a mesma relevância com a entrada em vigor das Leis n.º 34/2013, de 16 de maio, e n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. Vejamos:

Antes da entrada em vigor da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, e das alterações introduzidas pela Lei n.º 83-C/2013 na Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, era solicitada, amiúde, a presença das autoridades policiais junto de paragens ou terminais de transportes públicos de passageiros do Metropolitano de Lisboa, E.P.E., ou da empresa Metro do Porto, S.A., para efeitos de identificação de passageiros que viajavam sem título de transporte válido e que não prestavam os seus dados de identificação aos agentes de fiscalização de títulos de transporte.

Muitas vezes, no local onde era solicitada a intervenção das autoridades públicas apresentava-se um vigilante de uma empresa de segurança privada, titular de uma credencial emitida pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.), para o exercício de fiscalização de títulos de transporte, nos termos e para os efeitos da Lei n.º 28/2006, de 4 de julho.

A título de exemplo, no Metro do Porto, os funcionários que se apresentavam às autoridades públicas pertenciam à EULEN Portugal de Segurança, S.A., uma empresa a atuar

⁸⁷⁶ Cfr. artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 28/2006, de 4 de julho.

no setor da segurança privada. Estes agentes de segurança privada não estavam legalmente habilitados para o exercício de funções de fiscalização de títulos de transportes públicos, pelas razões que a seguir se expõem:

Desde logo, o Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro (que regulava o exercício da atividade de segurança privada⁸⁷⁷) não atribuía aos agentes de segurança privada qualquer competência para a fiscalização de títulos de transportes.

Desconsiderando as alterações introduzidas pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, o artigo 5.º (n.ºs 1 e 2) da Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, dispõe que “a fiscalização dos bilhetes e outros títulos de transporte em comboios, autocarros, troleicarros, carros eléctricos, transportes fluviais, ferroviários, metropolitano e metro ligeiro é efetuada, na respetiva área de atuação, por agentes de fiscalização das empresas concessionárias de transportes coletivos de passageiros (...) devidamente ajuramentados e credenciados pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I. P. (IMTT, I.P.)⁸⁷⁸, devendo este manter um registo permanente e atualizado de tais agentes de fiscalização”.

Este dispositivo legal exige: (1.º) que estes agentes fiscalizadores das empresas concessionárias de transportes coletivos de passageiros mantenham uma relação jurídica de emprego privado com as entidades gestoras ou concessionárias de transportes coletivos de passageiros (*in casu*, a empresa Metro do Porto, S.A.), ou seja, devem ser trabalhadores dependentes desta entidade concessionária do serviço público de metropolitano ligeiro na Área Metropolitana do Porto; (2.º) e estejam devidamente ajuramentados pelo IMT, I.P.⁸⁷⁹.

Só nestas condições é que esses trabalhadores, no âmbito geográfico da responsabilidade das respetivas entidades empregadoras, podem exercer funções em matéria de fiscalização de títulos de transportes e, conseqüentemente, no exercício das suas funções e quando tal se mostre necessário, exigir ao agente de uma contraordenação a respetiva identificação.

Os agentes de segurança privada de que aqui tratamos detêm uma relação jurídica de emprego com a EULEN Portugal de Segurança, S.A., uma empresa a atuar no setor da segurança privada. Não têm, portanto, qualquer vínculo jurídico direto com a Metro do Porto,

⁸⁷⁷ Revogado pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

⁸⁷⁸ Agora Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.).

⁸⁷⁹ Na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 14/2009, de 14 de janeiro, os agentes de fiscalização eram devidamente ajuramentados e credenciados pelo governador civil do distrito da sede da empresa. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro (diploma que procedeu à transferência das competências dos governos civis para outras entidades da Administração Pública), a ajuramentação e credenciação passou para o IMT, I.P.

S.A.. Assim, por faltar a estes vigilantes de segurança privada a condição mencionada, o IMT, I.P. estava, a nosso ver, a proceder a ajuramentações e credenciações irregulares⁸⁸⁰.

Quer isto dizer que estes trabalhadores da EULEN Portugal de Segurança, S.A. estavam a exercer funções usando de uma investidura de poderes públicos⁸⁸¹ que, legalmente, não lhes é possível atribuir.

Só os agentes de fiscalização de uma empresa concessionária de transportes coletivos de passageiros que, com esta, mantenham um vínculo ou relação jurídica direta de emprego, regularmente ajuramentados, estão investidos, por lei, no estrito exercício das suas funções, de poderes públicos de emissão de declarações de valor probatório especial. Nestas estritas condições, os autos de notícia por si lavrados, relativos às infrações presenciadas (falta de título de transporte válido, exibição de título de transporte inválido ou recusa da sua exibição), gozam de fé pública⁸⁸².

Este mesmo cenário acontece um pouco por todo o país, em que empresas de transportes coletivos de passageiros recorrem aos agentes de segurança privada para, além da prestação de serviços de segurança, procederem à fiscalização de títulos de transporte.

No programa *Justiça Cega* da RTP Informação, de 13 de fevereiro de 2012, que contou com a presença do bastonário da Ordem dos Advogados Marinho e Pinto, do Juiz-desembargador Rui Rangel e do criminologista Francisco Moita Flores, entre outros, foi discutida a questão da fiscalização aos transportes públicos levada a cabo por profissionais de segurança privada, lançada pela Associação Nacional de Agentes de Segurança Privada (ANASP).

O Juiz-desembargador Rui Rangel considerou que a ANASP tinha razão ao afirmar que essa pratica é ilegal e que “ofende o Estado de Direito”, realçando, ainda, que “esta prática viola direitos e garantias e tem carência de legitimidade”, e que, quanto aos autos de notícia levantados por estes profissionais, “são manifestamente ilegais” e os cidadãos devem recorrer aos Tribunais, sendo “necessário que o MAI ponha cobro a esta situação”⁸⁸³.

⁸⁸⁰ Veja-se aliás que, de acordo com a Deliberação do Conselho Diretivo do IMT, I.P., datada de 9 de dezembro de 2011, “os pedidos de ajuramentação são efetuados mediante requerimento das empresas concessionárias, contendo todos os elementos de identificação respeitantes ao ajuramentado, anexando fotocópia do respetivo Bilhete de Identidade/Cartão de Cidadão e do **Cartão da Empresa**” (concessionária dos transportes coletivos de passageiros). Não vemos como podem aqueles vigilantes de segurança privada apresentar esse cartão da empresa Metro do Porto, S.A., dado que não detêm um vínculo direto de emprego com esta entidade privada (concessionária). Negrito nosso. [A Deliberação do Conselho Diretivo do IMT, I.P., está disponível em <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Paginas/Ajuramentacaoagentesfiscalizacao.aspx>].

⁸⁸¹ *Maxime*, a prerrogativa de exigir o título de transporte e a identificação de um passageiro, e poderes de emissão de declarações dotadas de uma força probatória especial (autos de notícia por contraordenação que fazem fé até prova em contrário).

⁸⁸² Cfr. artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 28/2006, de 4 de julho.

⁸⁸³ Declarações disponíveis em <http://www.youtube.com/watch?v=UjRA9JmG-GU>, consultado em junho de 2013.

Só podemos concluir que esses vigilantes de segurança privada não estavam legitimados e legalmente habilitados para, nos termos dos artigos 5.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, da Lei n.º 28/2006, fiscalizar a posse e validade de títulos de transporte, exigir ao agente de uma contraordenação a respetiva identificação e, muito menos, levantar autos de notícia por contraordenação que gozam de fé pública, agindo ao abrigo de uma ilegítima investidura de poderes públicos.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, que aprova o regime do exercício da atividade de segurança privada, e com as alterações introduzidas pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, ao regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros (Lei n.º 28/2006, de 4 de julho), os serviços de segurança privada passaram a abranger, além do mais, a fiscalização de títulos de transporte⁸⁸⁴ (uma especialidade introduzida, quiçá, com o propósito de pôr cobro àquela irregularidade). A profissão de segurança privado compreende, agora, a especialidade de *fiscal de exploração de transportes públicos*, entendido como “o trabalhador devidamente habilitado e ajuramentado que, por conta da entidade pública ou da entidade exploradora de uma concessão de transportes públicos, verifica a posse e validade dos títulos de transporte, podendo identificar o utente e proceder à respetiva autuação, em caso de fraude ou falta de título de transporte”⁸⁸⁵. Estes agentes de segurança privada exercem estas funções em exclusividade⁸⁸⁶, nas condições e nos termos previstos na Lei n.º 28/2006, de 4 de julho. Com vista a conciliar-se com estas disposições do novo regime do exercício da atividade de segurança privada, a Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, afastou qualquer dúvida ao introduzir, no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, o segmento “(...) ou de empresas contratadas por estas para esse efeito”.

Contudo, a irregularidade (ou, melhor, ilegalidade) desta atividade de fiscalização de títulos de transporte por parte de agentes de empresas de segurança privada manteve-se, dado que o exercício da especialidade de *fiscal de exploração de transportes públicos* só pode fazer-se através de agentes de segurança privada com formação profissional adequada, e não fora criado qualquer regime transitório que permitisse a equiparação de uma “antiga” categoria a esta nova especialidade⁸⁸⁷.

A própria Direção Nacional da PSP, através da Norma de Conduta Operacional N.º 05/SP/2014, de 28 de maio, referiu que “em relação às novas especialidades de ARE, de

⁸⁸⁴ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

⁸⁸⁵ Cfr. artigo 2.º, alínea f) e artigo 17.º, n.º 3, alínea h) da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

⁸⁸⁶ Cfr. artigo 18.º, n.º 9 da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

⁸⁸⁷ Cfr. artigo 64.º, n.º 5, da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

APA, VTV⁸⁸⁸, fiscal de transportes públicos e operador de central de alarmes, não ficou salvaguardado qualquer regime transitório, importando acautelar o exercício de funções dessas especialidades até publicação da regulamentação relativa à formação profissional”. Para tanto, refere que quanto às especialidades de ARE, de APA e VTV (e só estas), as mesmas já se encontravam previstas no anterior regime jurídico, embora sob a forma de *categorias*, concluindo no sentido de que “face à impossibilidade de implementação integral do Regime Jurídico de Segurança Privada (RJSP), por inexistência da portaria regulamentadora da matéria relativa à formação profissional, os Comandos de Polícia deverão ter em consideração que, transitoriamente, até que seja publicada a portaria prevista no n.º 3 do artigo 25.º do RJSP, o exercício da profissão de segurança privada na especialidade de ARE, APA e VTV pode ser assegurado por pessoal detentor das especialidades de vigilante ou de segurança-porteiro”. Quanto à especialidade de fiscal de transportes públicos, não está abrangida pelo regime transitório, nem tampouco é possível proceder-se a qualquer equiparação com uma “antiga” categoria do regime jurídico anterior.

Com a publicação da Portaria n.º 148/2014, de 18 de julho, que, além do mais, estabelece o conteúdo e a duração dos cursos do pessoal de segurança privada, o problema manteve-se.

Na sequência, a Circular n.º 13/SP/2014, de 7 de agosto, do Departamento de Segurança Privada da Direção Nacional da PSP, estabeleceu os procedimentos para o reconhecimento de qualificações profissionais e equivalência formativa, dispondo que, “neste processo de equivalência não se inclui a especialidade de fiscal de exploração de transportes públicos por se tratar de uma especialidade introduzida pelo atual quadro legal”⁸⁸⁹.

A questão resolveu-se — embora com atropelos às exigências legais — com a Portaria n.º 114/2015, de 24 de abril⁸⁹⁰, cujo n.º 5 do artigo 25.º estabelece que o pessoal de vigilância que, em 16 de outubro de 2014, detinha contrato de trabalho para o exercício efetivo da especialidade de fiscal de exploração de transportes públicos pode continuar a exercer a atividade, desde que requeira formação de atualização da especialidade até 31 de dezembro de 2015.

⁸⁸⁸ Assistente de recinto de espetáculos, assistente de portos e aeroportos e vigilante de transporte de valores.

⁸⁸⁹ Consultar, também, a Circular n.º 02/SP/2015, de 28 de abril, do Departamento de Segurança Privada da Direção Nacional da PSP. Documentos disponíveis em www.psp.pt.

⁸⁹⁰ Alterou e republicou a Portaria n.º 148/2014, de 18 de julho.

e) Pessoal de fiscalização de empresas públicas municipais e de empresas privadas concessionárias de estacionamento sujeito ao pagamento de taxa

O artigo 5.º, n.º 1, alínea *d*) do Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de fevereiro⁸⁹¹, atribui às Câmaras Municipais competência para a fiscalização do cumprimento das disposições do Código da Estrada e legislação complementar nas vias públicas sob a sua jurisdição, preceituando no n.º 3, alínea *c*), que esta competência é exercida através do pessoal de fiscalização das Câmaras Municipais designado para o efeito e que, como tal, seja considerado ou equiparado a autoridade ou seu agente, através das polícias municipais, quando existam, ou ainda, através do *pessoal de fiscalização de empresas públicas municipais considerado ou equiparado a autoridade ou seu agente*, com as limitações decorrentes dos respetivos estatutos e da delegação de competências⁸⁹² e após credenciação pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária.

A intervenção das autarquias no ordenamento do trânsito pode, assim, ser reforçada, nomeadamente no que se refere ao estacionamento de duração limitada, na medida em que, nos termos do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais⁸⁹³, os municípios podem criar empresas locais (municipais, intermunicipais ou metropolitanas) dotadas de capitais próprios para a exploração de atividades que prossigam fins de reconhecido interesse público e cujo objeto se contenha no âmbito das suas atribuições.

As empresas locais são definidas, nos termos da lei comercial, como as sociedades constituídas ou participadas, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão: (1) da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; ou (2) do direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; ou, ainda, (3) de qualquer outra forma de controlo de gestão⁸⁹⁴. Nos termos do regime jurídico aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, estas entidades de natureza empresarial passaram a ser pessoas coletivas de direito privado, se bem que as entidades públicas participantes exerçam uma

⁸⁹¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 74-A/20005, de 24 de março, pela Lei n.º 72/2013, de 3 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 146/2014, de 9 de setembro.

⁸⁹² As competências das Câmaras Municipais são irrenunciáveis e inalienáveis, sem prejuízo da delegação de poderes, nos termos e limites prescritos no artigo 36.º do CPA.

⁸⁹³ Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

⁸⁹⁴ Cfr. artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

influência dominante. Tratamos, por isso, de entidades administrativas privadas, também designadas de entidades formalmente privadas⁸⁹⁵.

Sendo a fiscalização do estacionamento — ainda que de duração limitada — uma atividade do interesse geral que se enquadra nas atribuições e competências das Câmaras Municipais, nada impede que sejam constituídas empresas locais com a exclusiva incumbência de prosseguirem os fins para os quais foram criadas, nas quais as autarquias podem delegar poderes públicos, “desde que esta faculdade conste expressamente na deliberação que determinou a sua constituição e nos respetivos estatutos”⁸⁹⁶ e sejam definidas as prerrogativas dos trabalhadores da empresa que exerçam poderes públicos⁸⁹⁷.

O Decreto-Lei n.º 327/98, de 2 de novembro⁸⁹⁸, veio equiparar a *agente de autoridade administrativa* (para o exercício das suas funções de fiscalização) o pessoal das entidades a quem, no âmbito autárquico, incumbe a fiscalização do estacionamento de duração limitada na via pública, atribuindo-lhes competência para o levantamento de autos de notícia nos termos do artigo 170.º do Código da Estrada e para proceder às intimações e notificações previstas nos artigos 175.º e 176.º deste diploma. Estas competências revestem-se de poderes públicos de autoridade e assumem natureza tipicamente policial, pelo que o exercício privado desta atividade consolida uma forma de privatização de funções de polícia administrativa.

Se a competência para o levantamento de autos de notícia no âmbito da fiscalização do estacionamento de duração limitada na via pública, atribuída a entidades administrativas privadas (empresas públicas municipais, intermunicipais ou metropolitanas), não levanta questões de inconstitucionalidade, o mesmo já não se pode dizer quando esses poderes de lavrar autos de notícia com força probatória especial sejam outorgados a entidades genuinamente privadas (particulares), a quem se concede o estatuto de autoridade pública.

⁸⁹⁵ Por exemplo, a EMEL — Empresa Municipal de mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., S.A. (que sucedeu na universalidade dos direitos e obrigações da EMEL — Empresa Pública Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.E.M.) é uma pessoa coletiva de direito privado sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, de responsabilidade limitada, com natureza municipal, que goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Cfr. artigo 1.º do Estatuto da EMEL — Empresa Municipal de mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., S.A., publicado no 2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 993 da Câmara Municipal de Lisboa, Ano XIX, de 28 de fevereiro de 2013, pp. 332-378. Os poderes e prerrogativas de autoridade delegados estão enumerados no artigo 5.º do seu Estatuto.

⁸⁹⁶ Cfr. artigo 27.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Esta condição ou imposição constava já dos regimes anteriores, nomeadamente, do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, e do artigo 17.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

⁸⁹⁷ O objetivo da enumeração dos poderes públicos e prerrogativas de autoridade delegados consiste em manter transparência e limitar quantitativamente o ato da delegação. PEDRO GONÇALVES fala num *princípio da enumeração de poderes*. In *Entidades Privadas...*, cit., p. 962.

⁸⁹⁸ Alterado, por apreciação parlamentar, pela Lei n.º 99/99, de 26 de julho.

Conforme foi tornado público⁸⁹⁹, em meados de 2014, o Governo avançou com uma proposta para o estabelecimento das regras e das condições que possibilitem o exercício de ações de fiscalização por parte de trabalhadores de empresas privadas concessionárias de estacionamento de duração limitada, nas zonas delimitadas e sinalizadas, restringindo as funções de fiscalização às contraordenações previstas no artigo 71.º do CE⁹⁰⁰. Para tanto, solicitou parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd)⁹⁰¹.

Perante o projeto de proposta de Decreto-Lei, a CNPD realçou que a intenção do legislador passa por atribuir, a trabalhadores de empresas privadas, poderes de fiscalização em matéria contraordenacional, equiparando-os a agentes de autoridade administrativa. Face à sensibilidade da matéria e ao facto daquelas competências desencadear procedimentos punitivos, suscitou algumas reservas em matéria de direitos fundamentais. No seu parecer, a Comissão refere que a transferência de poderes públicos de autoridade para entidades privadas genuínas suscita uma série de problemas novos, mormente quanto à questão da legitimidade dos particulares para comprimir e restringir direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e quanto ao exercício de funções de fiscalização e sancionamento que envolvem tratamento de dados pessoais⁹⁰².

Apesar das dúvidas e dos inconvenientes suscitados pela CNPD, o Governo materializou o seu desígnio com a publicação do Decreto-Lei n.º 146/2014, de 9 de outubro.

Através de uma (breve) análise a este diploma, é-nos possível realçar um conjunto de incoerências, perplexidades e, até, o que nos parece serem hesitações de um legislador inseguro.

Atente-se, desde logo, ao preâmbulo do Decreto-Lei:

“Com o presente decreto-lei, estabelecem-se regras que abrem a possibilidade aos órgãos próprios dos municípios de deliberarem no sentido de permitir que as empresas privadas concessionárias de estacionamento sujeito ao pagamento de taxa, em vias sob jurisdição municipal que lhes estão concessionadas, possam exercer a atividade de fiscalização do estacionamento nas zonas devidamente delimitadas e sinalizadas, a qual será restrita à aplicação das contraordenações previstas no artigo 71.º do Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio, isto é, as relativas a estacionamento proibido. Ou seja, a concretização

⁸⁹⁹ Veja-se a notícia do jornal *Público*: HÉLDER OLINO — *Governo quer que empresas privadas passem multas de estacionamento*. In **Público**. Edição Porto, de 18 de julho de 2014, p. 10.

⁹⁰⁰ Regula a matéria relativa ao estacionamento proibido.

⁹⁰¹ Parecer n.º 53/2014, da Comissão Nacional de Proteção de Dados, processo n.º 8890/2014, relativo ao projeto de proposta de Decreto-Lei que visa estabelecer as condições em que as empresas privadas concessionárias de estacionamento de duração limitada podem exercer atividade de fiscalização. [Consult. em julho de 2014]. Disponível em http://www.cnpd.pt/bin/decisooes/par/40_53_2014.pdf

⁹⁰² Cfr. Parecer n.º 53/2014, da CNPD, p. 2.

efetiva deste novo regime **fica dependente da vontade de cada município**, no respeito pelo princípio da autonomia das autarquias locais”⁹⁰³.

No preâmbulo do diploma legal, o legislador deixa à consideração dos órgãos próprios de cada município — envaidecendo-se por aclamar o princípio da autonomia das autarquias locais — a (séria) resolução de tamanha responsabilidade que é a de atribuir poderes públicos a particulares (no caso, o poder de levantar autos de notícia com força probatória especial pelas infrações presenciadas). Depois, no articulado do decreto-lei, faz depender o início do procedimento de equiparação de um trabalhador a agente de autoridade administrativa por meio de requerimento da respetiva concessionária, dirigido ao presidente da ANSR, a quem compete proferir a decisão não vinculada ao parecer da Câmara Municipal.

Quer isto dizer que, na verdade, a decisão de permitir que as empresas privadas concessionárias de estacionamento sujeito ao pagamento de taxa, em vias sob jurisdição municipal que lhes estão concessionadas, possam exercer a atividade de fiscalização do estacionamento nas zonas devidamente delimitadas e sinalizadas, está nas mãos do presidente da ANSR, sendo irrelevante a vontade dos órgãos dos municípios⁹⁰⁴. Seja como for, esta questão é irrelevante perante o que se expõe a seguir.

No quadro deste novo regime legal, a atividade de fiscalização, quanto às contraordenações previstas no artigo 71.º do Código da Estrada, nas zonas concessionadas delimitadas e sinalizadas, passa a poder ser exercida por trabalhadores da respetiva concessionária, desde que cada um destes trabalhadores com funções de fiscalização seja, para o efeito, equiparado a *agente de autoridade administrativa* pelo presidente da ANSR⁹⁰⁵.

Esta equiparação depende, além dos demais requisitos, de uma “declaração do trabalhador em que este manifeste a sua concordância à equiparação a agente de autoridade administrativa”⁹⁰⁶. Não é exigida a *prestação de juramento*, um expediente presente em todos os momentos históricos do procedimento de equiparação e que, como dissemos variadas vezes, serve de charneira entre a equiparação do (mero) agente fiscalizador a *funcionário público* e o atributo da *força probatória especial* aos autos por si levantados. Segundo cremos, a exigência de uma “declaração do trabalhador em que este manifeste a sua

⁹⁰³ Negrito nosso.

⁹⁰⁴ A Câmara Municipal pode deliberar no sentido de incluir, no objeto do contrato de concessão, uma cláusula que preveja, de forma expressa, a exploração do estacionamento sujeito ao pagamento de taxa na zona concessionada da via ou vias sob jurisdição municipal **e a correspondente fiscalização** (cfr. artigo 3.º), mas no procedimento de equiparação de trabalhadores a agentes de autoridade administrativa, o presidente da ANSR pode, de forma fundada, indeferir a pretensão da concessionária.

⁹⁰⁵ Cfr. artigo 9.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 146/2014, de 9 de outubro.

⁹⁰⁶ Cfr. artigo 10.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-Lei n.º 146/2014, de 9 de outubro.

concordância à equiparação a agente de autoridade administrativa” não deve invalidar a solenização dada à equiparação, por via de juramento à República Portuguesa, de exercer com *probidade e fidelidade* as competências delegadas.

Mas esta questão da *ajuramentação* é inócua em razão do segundo ponto apresentado: como teremos oportunidade de verificar, as entidades privadas genuínas não podem receber do Estado-administração a investidura de poderes e prerrogativas de autoridade para, a título normal e permanente, exercer funções ou executar tarefas públicas, ficando assim protegida a garantia constitucional inerente ao exercício da função administrativa⁹⁰⁷.

Recorde-se que, por razões de inconstitucionalidade, o legislador eliminou a qualidade de *autoridade pública* aos agentes de fiscalização de entidades exploradoras de uma concessão de transportes públicos coletivos de passageiros, conferindo-lhes tão-só o estatuto de *agentes de fiscalização ajuramentados*, como, de resto, também o fez para os guardas de recursos florestais e para os portageiros de entidades concessionárias de autoestradas⁹⁰⁸. Não se percebe como, na feitura do Decreto-Lei n.º 146/2014, de 9 de outubro, o legislador não olhou para esta realidade dos portageiros, dos GRF e dos agentes de fiscalização de transportes públicos coletivos de passageiros.

O problema não se coloca quanto à possibilidade de delegação de poderes de emissão de declarações dotadas de uma força probatória especial (autos de notícia que fazem fé até prova em contrário)⁹⁰⁹ em entidades particulares mas, antes, quanto à *forma do diploma* que visa conceder esses poderes e quanto à condição formal de *agente de autoridade administrativa*.

Em primeiro lugar, contando que as competências e os poderes aqui envolvidos levam à compressão e restrição de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, o seu tratamento legal

⁹⁰⁷ Cfr. PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 56. P. GONÇALVES refere que “em relação aos contratos que investem uma entidade privada de competências de verificação do cumprimento das regras de trânsito, por ex., na fiscalização do estacionamento nas vias públicas (...) não há aí (...) espaço para formas de privatização funcional, porquanto essa forma de colaboração privada — a ser possível, nos termos da lei — implica a participação direta na execução de uma função pública [que é a fiscalização do estacionamento rodoviário]. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 368-369.

⁹⁰⁸ Se bem que, em termos materiais, os poderes de autuação (honrados de fé pública) que estes agentes de fiscalização exercem estejam selados com a marca da autoridade.

⁹⁰⁹ O Decreto-Lei n.º 146/2014, de 9 de outubro, aditou a alínea d) ao n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de fevereiro, preceito que define as entidades com competência para a fiscalização do cumprimento das disposições do Código da Estrada. O “pessoal com funções de fiscalização das empresas privadas concessionárias de estacionamento sujeito ao pagamento de taxa em vias sob jurisdição municipal e que, como tal, seja considerado ou equiparado a autoridade ou seu agente, com as limitações decorrentes da lei, dos respetivos estatutos, dos contratos de concessão e da delegação de competências e após emissão de cartão de identificação pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária” passou a dispor daquela competência, pelo que o auto de notícia levantado e assinado faz fé sobre os factos presenciados, até prova em contrário, nos termos do artigo 170.º, n.º 3 do CE. Esta competência seria lídima, não fosse a *forma do diploma* (decreto-lei) que concede esses poderes e a equiparação desse pessoal a *agente de autoridade administrativa*, circunstâncias que conformam uma inconstitucionalidade orgânica e uma inconstitucionalidade material, respetivamente.

submete-se ao princípio constitucional da *reserva de lei*, nos termos da alínea b), n.º 1, do artigo 165.º da CRP, tanto mais quando se cuide da outorga de funções ou poderes públicos de autoridade em entidades particulares. Assim, não cremos que a forma de decreto-lei, por iniciativa legislativa do Governo, possa legitimar a atribuição de prerrogativas de autoridade a entidades privadas, nem tampouco se nos assemelha possível, do ponto de vista constitucional, ainda que através de lei parlamentar, a atribuição do estatuto de *agente de autoridade administrativa* e da consequente outorga de *poderes públicos de autoridade* a particulares. Conjetura-se, no primeiro caso, uma **inconstitucionalidade orgânica ou formal subjetiva**, e, no segundo, uma **inconstitucionalidade material**.

A atribuição do estatuto de agente de autoridade administrativa a particulares confronta-nos com o juramento de fidelidade à República Portuguesa (por estar em causa a autoridade democrática) e com as cláusulas de reserva relacionadas com o exercício da autoridade pública, previstas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, relativas à livre circulação de pessoas, serviços e capitais e ao direito de estabelecimento (cfr. artigos 45.º a 55.º do TFUE). Com efeito, esta questão abre a discussão de um cidadão nacional de um Estado-Membro da UE exercer prerrogativas de autoridade em território português, colocando esta problemática no quadro do princípio da soberania nacional⁹¹⁰.

Em segundo lugar, cremos que a atividade de fiscalização, quanto às contraordenações previstas no artigo 71.º do Código da Estrada, nas zonas concessionadas delimitadas e sinalizadas, pode ser exercida por trabalhadores da respetiva concessionária, desde que estes trabalhadores com funções de fiscalização sejam ajuramentados e credenciados por autoridade pública competente (v. g., a ANSR), não podendo ser-lhe atribuída a qualidade de agente de autoridade pública ou administrativa, mas tão-só a de *agente de fiscalização ajuramentado*.

Atribuir a qualidade de *agente de autoridade* a particulares ao serviço de uma entidade privada real é um caminho perigoso. Por mais que um diploma legal circunscreva os seus poderes, o estatuto de *agente de autoridade* confere-lhe, *ex lege* e *ex auctoritate propria*, poderes administrativos exorbitantes, como, por exemplo, o da identificação impositiva (cfr. artigo 49.º do RGCO).

No que respeita a atribuição de poderes de fiscalização do estacionamento rodoviário a entidades privadas genuínas, PEDRO GONÇALVES afirma que, “não há aí (...) espaço para formas de privatização funcional, porquanto essa forma de colaboração privada — a ser possível, nos termos da lei — implica a participação direta na execução de uma função

⁹¹⁰ Para um desenvolvimento, ver *infra* Parte III, Capítulo I, 4 (*in fine*).

pública”. Mesmo que a Administração incluía a indicação do local, do momento e da duração da fiscalização, “sempre restaria a possibilidade de estar com os olhos abertos ou fechados nas ações de fiscalização”⁹¹¹.

Esta posição do Autor — irredutível — coloca-se perante um cenário de colaboração auxiliar de entidades privadas na fiscalização do estacionamento rodoviário *em geral*, mas o argumento da imparcialidade e isenção no exercício privado de funções públicas não deixa, por isso, de relevar perante a outorga de poderes de autoridade aos trabalhadores (particulares) de empresas privadas concessionárias de estacionamento de duração limitada. Acreditamos que as preocupações deste Autor, que se aplicam a um (mero) cenário de *privatização funcional* da fiscalização do estacionamento rodoviário em geral, duplicariam perante uma *privatização orgânica material* (que é o caso de que tratamos), ainda que restrita a zonas delimitadas e sinalizadas.

⁹¹¹ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 368-369.

CAPÍTULO II

O EXERCÍCIO PRIVADO DE FUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA: CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL E LIMITES AO MOVIMENTO PRIVATIZADOR

- Sumário:**
1. A delegação de funções de segurança pública interna em entidades privadas: limites conformação e constitucional
 - 1.1. Os princípios constitucionais estruturantes de um Estado de direito democrático enquanto limites à privatização de funções de segurança pública
 - 1.2. O primado dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos
 2. Vinculações públicas no exercício privado de funções e poderes públicos
 - 2.1. Vinculação pelo Direito Administrativo
 - 2.2. Vinculação pelos princípios de juridicidade da atividade administrativa: o paradigma da sua aplicação às entidades privadas genuínas
 - 2.3. Vinculação pelos direitos fundamentais: artigo 18.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa
 3. Controlo público da atividade administrativa desenvolvida pelos particulares
 - 3.1. A margem de livre decisão na função de polícia, a legalidade e o controlo judicial
 - 3.2. A fiscalização administrativa da atividade prestada por entidades particulares investidas de poderes públicos
 - 3.3. O controlo político
 4. O monopólio estatal do exercício da violência legítima e a especial fungibilidade entre coercibilidade e segurança pública

Fontes: **ANDRADE, J. C. VIEIRA DE** — *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 2012. **BARATA, JOSÉ FERNANDO NUNES** — s.v. «Autoridade», DJAP, Vol. I. Lisboa: s.e., 1993, pp. 613-626. **BOBBIO, NORBERTO** — *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14.ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 13. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985. **BOBBIO, NORBERTO** — *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Título original: *Il Futuro della*

democrazia: Una difesa delle regole del gioco, 1984. **CAETANO, MARCELLO** — *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II, 10.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1991. **CAETANO, MARCELLO** — *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1977. **CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES** — *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a edição, Coimbra: Almedina, 2003. **CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES E MOREIRA, VITAL** — *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.^a edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007. **CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES** — *A Polícia em Portugal — Da Dimensão Política Contemporânea da Segurança Pública*. 2 Vols. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2000. Tese de doutoramento em Ciências Sociais e na especialidade de Ciência Política (policopiada). **CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES** — *O Paradigma da Polícia Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva**, Coimbra: Livraria Almedina, 2004, pp. 341-367. **COSTA, JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA** — *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge, (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 2.^o vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003. **FARIA, MIGUEL JOSÉ** — *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*, Vol. I, 3.^a edição, Lisboa: ISCPSI, 2001. **FERREIRA, MANUEL MARQUES** — *Princípios Fundamentais por que se deve pautar a ação policial num Estado de direito democrático*. In SILVA, Germano Marques da; VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Volume Comemorativo dos 20 Anos do ISCPSI**, Lisboa: Almedina, 2005, pp. 147-157. **GONÇALVES, PEDRO COSTA** — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005. **GOUVEIA, JORGE BACELAR** — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. I, 4.^a edição revista e atualizada, Coimbra: Almedina, 2011. **GOUVEIA, JORGE BACELAR** — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. II, Coimbra: Almedina, 2005. **HOBBS, THOMAS** — *Leviatã. Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Claudia Berliner; Rev. Eunice Ostrensky. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título do original inglês: *Leviathan*, Cambridge University Press, 1996. **KELSEN, HANS** — *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges, 2.^a edição, 3.^a tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *General Theory of Law and State*. **LORENTZ, ÂNGELA MARIA CAVALIERE** — *Limites ao Poder de Polícia*. In MIRANDA, Jorge, (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 1.^o Vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, pp. 419-492. **MIRANDA, JORGE** — *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1997. **MONET, JEAN-CLAUDE** — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.^a edição, 1.^a reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986. **MORAIS, CARLOS BLANCO DE** — *A Dimensão Interna do Princípio da Subsidiariedade no Ordenamento Português*. Revista da Ordem dos Advogados, Ano 58, julho de 1998, pp. 779-821. **MOREIRA, VITAL** — *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. **MÜLLER, FRIEDRICH** — *Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia*. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. 3.^a edição, São Paulo: Max Limonad, 2003. **NOZICK, ROBERT** — *Anarquia, Estado e Utopia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor,

1991. Título original: *Anarchy, State and Utopia*, 1974. **PEREIRA**, CLAUDIO JOSÉ LANGROIVA — *Segurança Pública X Segurança Privada*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 163-172. **OCQUETEAU**, FREDERIC — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d'Aujourd'hui*. Paris: Éditions l'Harmattan, 1997. **OTERO**, PAULO — *Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 31-57. **OTERO**, PAULO — *Instituições Políticas e Constitucionais*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2007. **OTERO**, PAULO — *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. **OTERO**, PAULO — *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático-Constitucional*. Lisboa: Vol. I e II, Lex, 1995. **OTERO**, PAULO — *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Setor Empresarial do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. **PINHEIRO**, PAULO SÉRGIO — *O Controle do Arbítrio do Estado e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. In **Direitos Humanos no Século XXI — Parte I**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão, 2002. pp. 331-355. **RAPOSO**, JOÃO — *Direito Policial: Lições aos Alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Lisboa, 2003/04. **SILVA**, GERMANO MARQUES DA — *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais — A Polícia e o Direito Penal*. In **Revista Polícia Portuguesa**, Ano LVI, II Série, Bimestral, n.º 82, Julho/Agosto, 1993, pp. 2-4. **SOUSA**, MARCELO REBELO DE, E **MATOS**, ANDRÉ SALGADO DE — *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004. **SMITH**, ADAM — *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms. Delivered in the University of Glasgow by Adam Smith, reported by a student in 1763*. Ed. Edwin Cannan, Oxford: At The Clarendon Press, 1896. **TOCQUEVILLE**, ALEXIS DE — *A Democracia na América. Livro I — Leis e Costumes*. Trad. Eduardo Brandão. 2.ª edição, São Paulo: Martins Fontes, 2005. Título original: *De la Démocratie en Amérique*, 1981. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Terrorismo: Fundamento de Restrição de Direitos?* In MOREIRA, Adriano (coord.) — **Terrorismo**. Coimbra: Almedina, 2004, pp. 375-413. **VIEIRA**, ALESSANDRO DAROS; **NASCIMENTO**, ANDREA DOS SANTOS; **CARDOSO**, JOSÉ ANTÓNIO LOPES — *O Controle Social e as Novas Concepções Sobre a Polícia*. Revista Preleção — Publicação Institucional da Polícia Militar do Espírito Santo — **Assuntos de Segurança Pública**. Ano VII, n.º 12, dezembro 2013, pp. 11-31. Vitória: Polícia Militar do Espírito Santo/DEIP, 2013. **WEBER**, MAX — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972. **ZIPPELIUS**, REINHOLD — *Teoria Geral do Estado*. 3.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

1. A delegação de funções de segurança pública interna em entidades privadas: limites e conformação constitucional

Suportados pelo que estudámos até esta parte, a nossa atenção centra-se agora na questão da atribuição legal de poderes públicos em entidades privadas genuínas, e não na questão geral da privatização de funções ou tarefas públicas, pois são os poderes (em especial, os de autoridade) que efetivamente relevam para a determinação dos limites ao fenómeno privatizador e para percebermos por que razão, afinal, não pode ser privatizado, na totalidade, o exercício da função policial⁹¹².

A questão da delegação legal de poderes públicos em entidades privadas continua a gerar alguma controvérsia na literatura jurídica quanto à viabilidade constitucional, em especial quando o delegatário seja uma entidade privada real. Com efeito, o tema não se coloca de forma tão pertinente para as entidades administrativas privadas, porquanto são criadas e dominadas por, pelo menos, um ente público. Por este motivo, a nossa atenção incide, em especial, na questão da delegação de funções públicas em particulares, com relevo para as que impliquem o exercício de poderes de autoridade.

Atentas as divergências e os múltiplos discursos doutrinários, importa notar que a nossa exposição se situa ao nível do discurso intermédio em matéria de delegação de funções ou poderes públicos em particulares, renegando, neste capítulo, o discurso da proibição e o discurso liberal⁹¹³.

Interessa, ainda, deixar assente que a delegação de poderes públicos de autoridade em particulares não representa uma verdadeira transferência, porque a titularidade dos poderes delegados permanece nas mãos do Estado. Dá-se, apenas, uma transferência do exercício, de

⁹¹² Ao falarmos em “privatização total do exercício da função policial” referimo-nos, tão só, à questão da delegação de funções genéricas de polícia em particulares pois, como dissemos, a titularidade desta função não pode ser transferida. Trata-se de uma tarefa fundamental cuja titularidade o Estado não pode renunciar e insuscetível, por isso, de ser objeto de uma privatização autêntica (cfr. artigos 111.º, n.º 2 da CRP e 36.º do CPA).

⁹¹³ A nossa opção tem fundamento: primeiro porque, deste modo, direcionamos o estudo para a doutrina dominante nesta matéria; segundo, porque o discurso da proibição não apresenta argumentos sólidos para a tese que defende; por último, porque a liberalização e abertura de todas as áreas da Administração ao fenómeno privatizador resultaria em excesso de liberdade, que rapidamente degeneraria em libertinagem e desordem da Administração do Estado. Desenvolveremos estes discursos adiante, Parte III, Capítulo II, 3.

que resulta, portanto, uma cisão entre a titularidade e o exercício⁹¹⁴. Importa adiantar, também, que o estudo se coloca apenas para as entidades particulares que atuem no quadro de um exercício privado de funções públicas de segurança, na posição de membro da Administração, pois a possibilidade de delegação de poderes públicos de autoridade em entidades privadas genuínas que se dediquem ao exercício de uma tarefa privada com interesse público está, *ex radice*, afastada.

Como tivemos já oportunidade de esclarecer⁹¹⁵, não se revela possível determinar, num plano geral e abstrato, os limites à privatização da função policial. Não obstante, a evidência demonstra que esses limites se impõem principalmente quando, no fenómeno da privatização, esteja em causa a delegação de poderes públicos de autoridade em entidades particulares. É nesse sentido que se apresenta viável a determinação dos fundamentos ou dos pilares em que assentam aqueles limites, independentemente da modalidade de privatização convocada, pois em nada releva nesta perspetiva analítica.

O problema da constitucionalidade do fenómeno da privatização da função policial já não surge na dogmática jurídica como o principal tópico de discussão. Atualmente, o que mais releva e interessa é a questão da determinação dos limites à delegação de poderes públicos, na medida em que a possibilidade de participação de particulares munidos de poderes públicos no exercício de uma função ou na execução de uma tarefa pública goza do silêncio da Lei Fundamental nesta matéria.

Em lado algum a Constituição da República Portuguesa proíbe, de forma expressa, a delegação de poderes próprios do Estado em particulares. PEDRO GONÇALVES aponta para o “princípio da inexistência de proibição constitucional de alcance geral”.

Se a Lei Fundamental não consagra uma proibição, a verdade é que também não faz qualquer referência explícita que autorize a delegação de poderes públicos em entidades privadas, impondo-se, assim, o “princípio da inexistência de autorização constitucional expressa”⁹¹⁶.

Do ponto de vista constitucional, a delegação de poderes do Estado em particulares apresenta-se, por isso, legítima, por duas razões de ordem: em primeiro lugar, é o próprio artigo 267.º, n.º 6, da CRP que prescreve que as “entidades privadas exercem poderes

⁹¹⁴ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005, p. 948.

⁹¹⁵ Cfr. *supra*, Capítulo I, 1.4.

⁹¹⁶ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 947-951.

públicos”⁹¹⁷; em segundo lugar, o artigo 267.º, n.º 1, da Constituição parece admitir formas pluralistas de exercício de funções ou tarefas administrativas, abrindo portas a formas (privadas) de participação ou representação democráticas. Partimos, portanto, das premissas segundo as quais a CRP não proíbe mas, também, não autoriza nem legitima, direta e expressamente, o fenómeno da delegação de poderes públicos em entidades privadas genuínas. Resta-nos ver, contudo, se podemos retirar da Lei Fundamental uma reserva do exercício de poderes públicos a funcionários públicos.

PEDRO GONÇALVES entende que a Constituição não adjudica — pelo menos de forma expressa — “uma regra do exercício de competências públicas por funcionários públicos”, nem estabelece, “uma reserva da função pública a favor de funcionários públicos”, admitindo, tão-só, poder retirar-se da Constituição da República uma “regra segundo a qual o exercício de poderes públicos de autoridade se encontra confiado, em regra, a instituições de origem pública, e não particular”, que se encontrem exclusivamente ao serviço do interesse público⁹¹⁸.

PAULO OTERO, adotando uma posição restritiva nesta matéria, sustenta que se deve entender resultar da Constituição que “o exercício de poderes de soberania com carácter permanente se encontra reservado a autoridades públicas, aqui se incluindo a exigência de uma forma jurídico-pública de organização para o exercício, a título normal e permanente, de prerrogativas de autoridade ou para uma atuação sob a égide do Direito Administrativo em áreas típicas ou nucleares de atividade administrativa”⁹¹⁹.

O Autor alicerça a sua posição em três tópicos, apresentando-os como *limites específicos* à delegação⁹²⁰.

Em primeiro lugar, defende que do artigo 111.º, n.º 2, da CRP se retira que a delegação de poderes públicos expressamente consagrados na Constituição se ostenta proibida, pelo que os poderes públicos a que se refere o n.º 6 do artigo 267.º só podem ser outros que nela não

⁹¹⁷ A este respeito importa apenas dizer que da letra (pouco feliz) do artigo 267.º, n.º 6, da CRP não se pode retirar a interpretação no sentido da existência de uma autorização constitucional expressa de delegação de poderes públicos em particulares. Deste preceito pressupõe-se tão-somente, com toda a certeza, a aceitação e legitimação da participação de entidades privadas no desempenho de funções ou tarefas públicas. PEDRO GONÇALVES entende que o conceito “poderes públicos” não aparece aqui com o sentido de poderes públicos de autoridade, mas com o sentido de tarefas, de incumbências ou de competências públicas. Partilhamos a mesma interpretação. In *Entidades Privadas...*, cit., pp. 951-952.

⁹¹⁸ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 985-988.

⁹¹⁹ PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., pp. 55-56. O autor fala ainda de uma *reserva constitucional a favor das autoridades públicas*. No mesmo sentido, PAULO OTERO — *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Setor Empresarial do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 237 e ss.

⁹²⁰ PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 55.

estejam previstos e que não se traduzam em *prerrogativas de autoridade de caráter normal e permanente*.

Em segundo lugar, avança com a ideia da “existência de uma reserva constitucional de Direito Administrativo” como única forma de garantir que áreas típicas e nucleares de atividade administrativa (v. g., a função policial) se mantenham sempre sob a égide do Direito Administrativo, pois a permissão de formas jurídico-privadas de organização no domínio do exercício de poderes públicos a título regular e permanente indicaria uma exclusão daquelas áreas da regência pelo *jus publicum*.

Por último, o autor sustenta que, da interpretação do artigo 248.º da CRP, se retira o princípio segundo o qual “o exercício de poderes típicos de soberania ou o núcleo essencial das prerrogativas de autoridade” por entidades privadas carece de uma habilitação constitucional expressa⁹²¹.

Assim, as entidades privadas não podem receber do Estado-administração a investidura de poderes e prerrogativas de autoridade para, a título normal e permanente, exercer funções ou executar tarefas públicas, ficando protegida, desta forma, a “garantia institucional inerente ao exercício da função administrativa”⁹²².

VITAL MOREIRA parece caminhar pelo mesmo trilha, afirmando que “o princípio geral é o de que só as pessoas coletivas públicas podem ser titulares de poderes administrativos”⁹²³.

PEREIRA DA COSTA entende que “sempre que a área de direitos dos particulares, que se pretende restringir, se encontre no regime de garantias estabelecido nos artigos 17.º e 18.º da CRP, não pode a atuação, tipicamente administrativa, ser privatizada”⁹²⁴. Na defesa desta tese, afirma que, sendo as medidas típicas de polícia restritivas dos direitos fundamentais dos cidadãos e tendo em conta que o n.º 2 do artigo 18.º da CRP consagra que a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, deve então concluir-se que a outorga — em entidades privadas — de funções de polícia tipicamente restritivas desses direitos só pode fazer-se com expressa consagração constitucional. Deste modo, o Autor considera poder retirar-se da Constituição⁹²⁵ uma reserva

⁹²¹ Cfr. PAULO OTERO — *Vinculação e Liberdade...*, cit., pp. 238-239, e *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 56.

⁹²² PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 56.

⁹²³ VITAL MOREIRA — *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 546.

⁹²⁴ JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA COSTA — *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. In , Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, vol. II, Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, p. 353.

⁹²⁵ Através da interpretação dos artigos 18.º, n.º 2, 267.º, n.º 6 e 272.º da CRP.

implícita do exercício das medidas e poderes de polícia tipicamente restritivos dos direitos fundamentais a funcionários públicos. Esta orientação vai, no fundo, ao encontro da tese defendida por VITAL MOREIRA, segundo o qual “a investidura de particulares no exercício de tarefas administrativas envolvendo poderes de autoridade tem dois limites: primeiro, ela não pode ter por objeto matérias que de forma explícita ou **implícita** estejam constitucionalmente reservadas para a Administração Pública; segundo, ela deve ser uma situação excecional ou pelo menos quantitativamente menor no contexto global da administração pública”⁹²⁶.

Independentemente das posições jurídico-dogmáticas adotadas nesta matéria, certo é que a literatura jurídica dominante aponta para a proibição de delegação de prerrogativas e poderes públicos de autoridade sempre que a delegação atormente princípios constitucionais estruturantes do Estado de direito democrático, sendo certo, ainda, que esta delegação deve constituir uma exceção⁹²⁷ a uma regra ou a uma reserva constitucional⁹²⁸ cuja existência devemos, pelo menos por intuição, reconhecer.

Se está assente que a Constituição da República não proíbe, de forma expressa, com carácter geral, nem autoriza ou legitima a delegação de poderes públicos de autoridade em particulares, mas, em simultâneo, se reconhece que a afronta de princípios constitucionais estruturantes se impõe como uma proibição para a delegação, então significa que existem condicionantes que podem inviabilizar a delegação desses poderes. Com efeito, a questão constitucional do exercício de poderes públicos por entidades privadas prende-se, antes de mais, com limites e condições de delegação. Deste modo, a extrapolação das fronteiras que demarcam os limites jurídico-constitucionais da delegação implica automaticamente a sua impraticabilidade. Quer isto dizer que, desde que não sejam violadas “áreas privativas do Estado”, a delegação é possível, ficando apenas condicionada ao cumprimento e à observância de exigências constitucionais do processo de delegação — as condições constitucionais⁹²⁹.

⁹²⁶ VITAL MOREIRA — *Administração Autónoma...*, cit., p. 546. Negrito nosso.

⁹²⁷ A privatização administrativa deve, pois, coadunar-se com o princípio da subsidiariedade. Relativamente a este expediente de exceção, PEDRO GONÇALVES fala em *limites [relativos] quantitativos*. In *Entidades Privadas...*, cit., pp. 998 e ss.

⁹²⁸ Referimo-nos, obviamente, a uma regra ou reserva constitucional segundo a qual o exercício de poderes públicos de autoridade deve estar confiado a entidades públicas exclusivamente dedicadas ao interesse geral.

⁹²⁹ As condições constitucionais de delegação são apresentadas por PEDRO GONÇALVES como *limites qualitativos* da delegação, traduzindo-se na “sujeição do delegatário a fiscalização administrativa”, e “sujeição dos seus atos a controlo judicial”. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 940 e 953.

Começemos pela análise dos limites jurídico-constitucionais da delegação, deixando a questão das condições constitucionais de delegação — traduzidas em vínculos jurídicos de direito público — para o ponto seguinte.

1.1. Os princípios constitucionais estruturantes de um Estado de direito democrático enquanto limites à privatização de funções de segurança pública

Alicerçado no modelo concetual e político de THOMAS HOBBS e de JEAN BODIN, o Estado contemporâneo afastou-se progressivamente da estrutura monolítica e centralista de poderes públicos, em grande parte devido ao período liberalista de finais do século XVIII e inícios do século XIX, de tal modo que, a distância entre o modelo atual e o clássico sistema jurídico monista do Estado hobbesiano, de matiz centralista, é cada vez maior. Mas a conceção básica do Estado continua a exigir uma organização assente em pilares inabaláveis e essenciais às noções de soberania, de poder estatal e de autoridade democrática. “A ideia de uma soberania interna una, suprema e indivisível continua a alicerçar a unidade jurídica do poder do Estado”⁹³⁰. Por conseguinte, ainda que de forma branda, o paradigma de Estado continua a exigir uma correlação entre *soberania* e *unidade do poder estatal*. A Administração Pública, “enquanto parte essencial do Estado, participa na própria unidade de soberania do Estado: o princípio da unidade da Administração decorre da soberania e unidade do poder estadual”⁹³¹.

Podemos afirmar, portanto, que a noção constitucional de *unidade da Administração Pública* se encontra associada à ideia de (fins do) Estado, e à dimensão jurídico-unitária do poder estatal.

Acontece que a complexificação e a especialização da função administrativa tem conduzido, como vimos, à “criação ou ao aproveitamento de uma pluralidade, potencialmente ilimitada e subtraída a qualquer delimitação constitucional apriorística, de entidades que asseguram o respetivo exercício”⁹³². Esta circunstância conduz-nos a uma questão: perante um pluralismo da função e organização da Administração cada vez mais acentuado, não estará o princípio da unidade da Administração em vias de dissolução? O recurso descontrolado ao princípio constitucional da subsidiariedade ínsito no n.º 1 do artigo 6.º da CRP, quando cause um recuo disfuncional da Administração Pública a favor de uma libertária participação da

⁹³⁰ PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. II, p. 743.

⁹³¹ PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. II, pp. 743-744.

⁹³² MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004, p. 44.

sociedade civil, será passível de dissolver ou fragmentar a unidade da ação administrativa, atentando contra a necessária homogeneidade do interesse público que o Estado tem de garantir?

Face à reminiscência do Estado hobbesiano, o pluralismo administrativo aparece como um fenómeno de decadência e de “liquidação da dignidade, autoridade e competências estaduais”⁹³³. Porém, considerando que o pluralismo tem capital incidência na Administração Pública em sentido orgânico, traduzindo-se num correspondente alargamento desta⁹³⁴, e que a unidade da Administração, pelo contrário, “tem como escopo principal o próprio conteúdo da atividade administrativa, enquanto função material do Estado”, daqui resulta que a unidade da Administração Pública em sentido objetivo ou material não é afetada — pelo menos diretamente — pelo fenómeno da pluralização administrativa⁹³⁵.

Assim, podemos afirmar que o princípio da unidade da Administração Pública não choca diretamente com o modelo pluralista de organização administrativa, falando-se antes de um possível compromisso entre ambos “como forma de vida”, desde que seja garantida a homogeneidade do teor da atividade administrativa, isto é, do seu conteúdo. Quer isto dizer que uma heterogeneidade organizativa da Administração (em sentido orgânico) não implica automaticamente um conteúdo heterogéneo da função administrativa, mas potencia, sem dúvida, as probabilidades de isso vir a acontecer. Por esta razão, apesar da possibilidade de convivência⁹³⁶, a simples procura de compromissos entre a Administração Pública em sentido orgânico e o pluralismo administrativo representa o reconhecimento da perturbação que este fenómeno configura para a unidade da Administração.

Deste modo, continuando o Estado “a encontrar no princípio da indivisibilidade da soberania e no carácter unitário da sua forma os primeiros fundamentos da unidade da

⁹³³ REINHOLD ZIPPELIUS — *Teoria Geral do Estado*. 3.^a edição Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 298.

⁹³⁴ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 46. Daí que, em termos internos, se possa dizer que não exista uma Administração, mas várias Administrações. Cfr. PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. II, p. 749.

⁹³⁵ Cfr. PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. II, pp. 743 e 749.

⁹³⁶ Por vezes, a pluralização administrativa sob as formas jurídico-privadas pode traduzir-se numa conveniência ou, mesmo, exigibilidade, com o argumento de que constitui o único “meio intra-administrativo idóneo à garantia do princípio da constitucionalidade, dando exequibilidade a uma norma sobre direitos fundamentais dotada de aplicabilidade direta (artigo 18.º, n.º 1) seja perante a inércia reiterada ou a violação culposa por ação do órgão normal ou primariamente competente, incluindo os casos de execução administrativa de uma lei violadora de tais normas dotadas de aplicabilidade direta, funcionando a intervenção substitutiva como último mecanismo de autotutela interna da Administração na garantia da Constituição e, em especial, dos direitos fundamentais”. PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. II, p. 756. Com efeito, vimos que a Administração não possui, muitas vezes, os meios ou conhecimentos técnicos, científicos e outros para desempenhar o seu papel na prossecução do interesse público ou dos direitos fundamentais dos cidadãos, pelo que se justifica — nestes casos — recorrer ao potencial endogénico das entidades particulares.

Administração”⁹³⁷, está impedido de prescindir do reconhecimento de *limites* à pluralização administrativa, devendo perfilar uma interpretação contida dos princípios constitucionais da subsidiariedade e da participação dos interessados na gestão da Administração Pública⁹³⁸. BLANCO DE MORAIS diz-nos que “o modo excessivamente vago ou nominal como o princípio da subsidiariedade foi positivado na Constituição portuguesa transporta certos riscos não apenas para a segurança jurídica como para a própria coesão do Estado soberano”, entendendo que, num momento particularmente delicado em que os atributos jurídico-políticos, sociais e culturais da soberania estatal estão debilitados, é imprudente abandonar os vínculos constitucionais da organização e funcionamento do Estado unitário à moldagem imprevisível de uma desarvorada interpretação da subsidiariedade como um valor ativo da democracia participativa⁹³⁹. Transferir o império da Administração para a sociedade civil, por via de fórmulas e princípios jurídicos excessivamente abertos ou indeterminados, conduz-nos a uma inevitável dissolução da unidade do Estado e a uma perda dos seus poderes soberanos para as coletividades menores, como as entidades privadas e os grupos de interesse organizados.

Por isso, existindo um limite ao pluralismo da Administração e à participação democrática da sociedade civil, faz todo o sentido que as suas fronteiras se constituam em volta da atividade desenvolvida pela Administração — *intra muros* — que se revele mais melindrosa em razão da sua interferência direta com direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. É o caso da função policial que, além do mais, assenta nos alicerces primordiais de um Estado de direito democrático e integra, em simultâneo, o processo de edificação dos seus pilares basilares, dada a exigência excêntrica de legitimação popular inerente ao exercício da atividade policial.

É neste sentido que a pluralização da Administração não pode afetar a esfera da administração da autoridade ao ponto de conferir poderes genéricos de polícia em particulares.

Na doutrina francesa, há quem considere as polícias privadas como um sintoma de disfuncionamento democrático, sendo mesmo designadas de bodes expiatórios de regimes

⁹³⁷ PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. II, p. 753.

⁹³⁸ Cfr. artigos 6.º, n.º 1, e 267.º, n.º 1, ambos da CRP.

⁹³⁹ CARLOS BLANCO DE MORAIS — *A Dimensão Interna do Principio da Subsidiariedade no Ordenamento Português*. Revista da Ordem dos Advogados, Ano 58, julho de 1998, pp. 779-821 (819-820).

políticos em crise, ou, ainda, apresentadas como o principal apoio de regimes de tendências não-democráticas (polícias paralelas)⁹⁴⁰.

A administração policial — traduzida, muitas vezes, em “atuações intromissivas na esfera jurídica dos particulares e restritiva dos seus direitos e interesses”⁹⁴¹, e associada ao poder coercivo de *vis absoluta* e de genuíno *actio auctoritatis, ex radice* — une-se umbilicalmente à figura de soberania do Estado, personalizando a emanação material do poder estatal, a autoridade democrática, a sua supremacia e unidade.

1.2. O primado dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos

A Constituição da República Portuguesa desabrocha com um preâmbulo que caracteriza a sociedade portuguesa e define os objetivos fundamentais que visa atingir: é decisão do povo português defender a independência nacional, garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, estabelecer os princípios basilares da democracia e assegurar o primado do Estado de direito democrático.

Enquanto República soberana, Portugal funda-se na pedra basilar da dignidade da pessoa humana⁹⁴², na medida em que toda a sua ação se reconduz ao servilismo do cidadão e ao respeito pelos seus direitos fundamentais, não podendo o seu propósito ser outro senão o de servir primordialmente o povo que a criou. Neste sentido, a Lei Fundamental estabelece que ao Estado cumpre não apenas respeitar os direitos e liberdades fundamentais, mas também garantir a sua efetivação⁹⁴³. Por conseguinte, o garante e a efetivação dos direitos e liberdades de todos os cidadãos-membros da comunidade política constituem uma tarefa fundamental do Estado, em que “a própria Administração é chamada pela Constituição a assumir uma posição de guardiã intermédia do «Estado de direitos fundamentais»”⁹⁴⁴.

⁹⁴⁰ Cfr. FREDERIC OCQUETEAU — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d’Aujourd’hui*. Paris: Éditions l’Harmattan, 1997, p. 43.

⁹⁴¹ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 42.

⁹⁴² Cfr. artigo 1.º da CRP.

⁹⁴³ Cfr. artigos 2.º e 9.º, alínea *b*) da CRP. O preâmbulo da DUDH postula, também, que “os Estados-membros se comprometeram a promover (...) o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais”.

⁹⁴⁴ PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. II, p. 754

Para a promoção das aspirações do povo, o Estado português instituiu⁹⁴⁵, como em qualquer sociedade organizada, um corpo de cidadãos cuja função consiste em garantir a paz pública, essencialmente através da prevenção de delitos que atentem contra os direitos e liberdades dos restantes. A missão do instituto “Polícia” está consagrada na Constituição, consubstanciando-se na defesa da legalidade democrática, da segurança interna e na garantia dos direitos dos cidadãos⁹⁴⁶, visando assim um dos mais importantes aspetos da vida em sociedade.

A sensibilidade e delicadeza da matéria dos direitos fundamentais⁹⁴⁷ aconselha que a sua promoção e plena efetivação deve, em regra, ser realizada por entidades criadas pelo Estado, cuja organização permita reduzir, tanto quanto possível, as probabilidades de ocorrer uma violação destes direitos e, bem assim, um atentado contra o princípio da prossecução do interesse público.

No tocante ao núcleo duro da função policial, a administração da segurança mergulha, de forma invariável, na esfera jurídica dos administrados, ofendendo, amiúde, os direitos fundamentais de uns para assegurar o respeito pela legalidade democrática e a realização de direitos constitucionais de outros⁹⁴⁸. Além disso, o princípio do respeito e garantia pela efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos atinge especial relevo quando abarca o campo constitucional dos direitos, liberdades e garantias pessoais. A atuação policial incide principalmente no plano destes direitos, cuja proteção o Estado está obrigado a afiançar em primeira linha. Mais: de entre estes direitos, liberdades e garantias pessoais, alguns atingem a máxima valoração na hierarquia dos direitos fundamentais, sendo insuscetíveis de quaisquer restrições, como por exemplo, o direito à vida ou à integridade física⁹⁴⁹. Movemo-nos, pois,

⁹⁴⁵ Como ensina JORGE MIRANDA, a institucionalização do poder é, também, a criação de instrumentos jurídicos de mediação e de formação da vontade coletiva — os órgãos e figuras afins. In *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 47.

⁹⁴⁶ Cfr. artigo 272.º da CRP.

⁹⁴⁷ A estes direitos subjaz a ideia de que “todos temos uma categoria de direitos sem o respeito dos quais seria difícil ao indivíduo viver em paz, conservar a vida, preservar a honra e reclamar para si a dignidade moral e humana”. São também chamados de direitos essenciais, direitos primários, ou ainda, direitos inatos, originários, inalienáveis, indisponíveis ou naturais. Cfr. MIGUEL JOSÉ FARIA — *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*, Vol. I, 3.ª edição, Lisboa: ISCPSI, 2001, p. 4.

⁹⁴⁸ Falamos de uma ofensa legítima. Decorre mesmo da DUDH que, no exercício dos direitos e no gozo das liberdades fundamentais, “ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros, e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática”. Cfr. artigo 29.º, n.º 2. Aliás, podemos até afirmar que “sem agressão de posições jurídicas subjetivas dos particulares, e mesmo dos seus direitos fundamentais, não existe administração pública. A agressão é conatural à atividade administrativa e impossível de eliminar”. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 204.

⁹⁴⁹ Cfr. artigo 19.º, n.º 6, da CRP.

num campo onde se perfilam os mais altos valores de uma sociedade moderna organizada, em que o mais pequeno desleixo do Estado pode pôr em causa aqueles que são, afinal, “os históricos direitos naturais ou primários do Homem”⁹⁵⁰.

Atentas as vicissitudes inerentes à tarefa de garantia dos direitos fundamentais, o Estado não pode deixar de adotar um modelo de organização administrativa que permita afastar, tanto quanto possível, situações que representem um perigo ou risco para os direitos dos cidadãos. As entidades públicas que integrem ou dependam da Administração estão subordinadas à mesma finalidade — a prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legais dos cidadãos — e vinculadas, na sua atuação, à observância dos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, da boa-fé, entre muitos outros⁹⁵¹. Que instituição pública poderia encontrar-se mais arraigada à subordinação destes princípios fundamentais do que o instituto “Polícia”, em razão da sua crítica influência na esfera jurídica dos cidadãos?

A investidura de poderes públicos de autoridade — que envolvam o poder de coação direta sobre pessoas ou coisas — nas entidades policiais reclama que a sua atividade se desenvolva num quadrante bem desenhado. O rigor exigido na ação policial, no que respeita (em especial) à observância dos princípios da imparcialidade, isenção, objetividade e neutralidade atinge o seu grau máximo no império da Administração Pública, porquanto, mais do que uma simples tarefa, “a efetivação dos direitos e liberdades fundamentais é a base do Estado, como expressamente se reconhece em termos programáticos no artigo 2.º da Constituição”⁹⁵². Repare-se que, como dissemos, a atividade policial move-se numa arena onde se alinham os mais altos valores de uma sociedade. Por um lado, estão aqui envolvidos direitos, liberdades e garantias que ocupam a posição mais elevada na pirâmide dos direitos fundamentais. Por outro lado, as tarefas segurança, justiça e bem-estar — prosseguidas pelas designadas *faces visíveis do Estado*⁹⁵³ — convergem todas para a “defesa de um bem jurídico essencial ao desenvolvimento harmonioso da comunidade democraticamente organizada: a paz pública”^{954/955}.

⁹⁵⁰ MIGUEL JOSÉ FARIA — *Direitos Fundamentais...*, cit., p. 102.

⁹⁵¹ Cfr. artigo 266.º da CRP.

⁹⁵² Cfr. MIGUEL JOSÉ FARIA — *Direitos Fundamentais...*, cit., p. 166.

⁹⁵³ Juízes, magistrados do Ministério Público, polícias.

⁹⁵⁴ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Terrorismo: Fundamento de Restrição de Direitos?* In MOREIRA, Adriano (coord.) — **Terrorismo**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 377.

⁹⁵⁵ Conforme postulado na DUDH, “toda a pessoa tem direito a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e as liberdades (...)” fundamentais. Cfr. artigo 28.º.

Por isso, os direitos fundamentais dos cidadãos constituem, em abstrato, um limite às possibilidades de delegação de funções públicas de polícia em entidades privadas reais.

A transferência de funções públicas para entidades particulares faz-se sempre com a consciência de que, a par da prossecução do interesse público, caminham interesses privados, na medida em que o serviço prestado por estas entidades não visa a gratuidade. Com efeito, por mais controlo público que se possa dirigir ao trabalho desenvolvido por estes atores privados, devemos reconhecer que, por definição, estas entidades visam, antes de mais, a lucratividade. Os interesses privados constituem o verdadeiro horizonte dos particulares, sendo uma realidade inevitável no fenómeno da privatização administrativa⁹⁵⁶. O efeito da ilusão ou miragem do lucro — que HOBBS descreve, na natureza do Homem, como a primeira causa de discórdia⁹⁵⁷ — é próprio do *homo æconomicus*, em que o interesse pessoal acaba por constituir a razão psicológica de toda a atividade humana. A propósito dos grupos de poderes que se formam nas sociedades capitalistas e corrompem os valores da democracia, BOBBIO afirma que “o homem persegue o próprio interesse tanto no mercado económico como no político”⁹⁵⁸.

Neste sentido, a função pública realizada por estes entes implica sempre uma “mistura ou confusão entre interesse público e interesses particulares”⁹⁵⁹, o que significa que o serviço prestado não se faz, liminarmente, no respeito pelos princípios da imparcialidade, isenção e objetividade. Como apurámos, estes princípios constituem a melhor garantia para uma atuação administrativa rigorosa, neutra e isenta de interesses estranhos aos da esfera pública, pelo que da sua violação ou deficiente observância resulta, sem dúvida, um risco real ou um perigo em potência para os legítimos interesses e direitos dos administrados.

⁹⁵⁶ C. PEREIRA afirma que “o objetivo da iniciativa privada, no exercício desta parcela de segurança pública, direta ou indiretamente, será sempre de cunho económico e patrimonial”. CLAUDIO PEREIRA — *Segurança Pública X Segurança Privada*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 163-172 (166).

⁹⁵⁷ O Autor diz-nos que “na natureza do homem encontramos três causas principais de discórdia. Primeiro, a competição; segundo, a desconfiança; e terceiro, a glória. A primeira leva os homens a atacar os outros tendo em vista **o lucro**; a segunda, a segurança; e a terceira, a reputação”. THOMAS HOBBS — *Leviatã. Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner; Rev. Eunice Ostrensky. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 108. Título do original inglês: *Leviathan*, Cambridge University Press, 1996. Negrito nosso.

⁹⁵⁸ NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 11. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole dei giochi*, 1984.

⁹⁵⁹ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 993.

A demonstrar a importância que estes princípios ostentam para a garantia da imparcialidade em toda a ação da Administração Pública, figuram os artigos 69.º a 76.º do CPA. Repare-se que, mesmo no universo da Administração Pública em sentido institucional estrito, isto é, das entidades que se dedicam, em exclusivo, à prossecução do interesse público, a lei impede a intervenção dos titulares de órgãos ou agentes administrativos que detenham interesses próprios num ato, contrato ou procedimento. São garantias preventivas de imparcialidade adotada pelo nosso ordenamento jurídico⁹⁶⁰. Esses impedimentos, que por razões de garantia dos princípios da imparcialidade, neutralidade, isenção e objetividade, se impõem aos funcionários que operam num cenário de exclusiva prossecução do interesse público, devem, por maioria de razão, surgir à cabeça numa delegação de funções em particulares, porquanto a prossecução do interesse geral passa a estar, em potência, condicionada pelos interesses próprios do delegatário. Nunca é demais recordar que a Administração Pública existe para servir, em exclusividade, o bem comum da sociedade⁹⁶¹, não podendo permitir-se, sem fundamento legítimo e convincente, que uma parte da sociedade prossiga fins privados camuflando-se na realização de um interesse público que lhe foi confiado e passado para segundo plano.

A outorga de funções públicas a entidades privadas genuínas arrasta, assim, um risco sério — senão um perigo autêntico — para as garantias da imparcialidade⁹⁶² e, por conseguinte, para a prossecução do interesse público e respeito dos direitos e interesse dos cidadãos⁹⁶³. TOCQUEVILLE afirma que os funcionários públicos, em democracia, apesar dos vícios e fraquezas dos governos democráticos, não têm interesses permanentes que difiram dos da maioria⁹⁶⁴. O mesmo não se pode dizer dos trabalhadores de entidades privadas, que gerem interesses próprios.

O que acabámos de dizer não significa que a outorga de funções públicas em entidades privadas molde uma inconstitucionalidade. Aliás, vimos que a própria Constituição da

⁹⁶⁰ Sobre isto, cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., pp. 211-213.

⁹⁶¹ PEDRO GONÇALVES refere que existe uma “expressa conexão constitucional entre Administração Pública e prossecução exclusiva do interesse público que, no caso de exercício de poderes públicos de autoridade alcança (...) o sentido de uma regra constitucional não escrita”. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 993 e 996.

⁹⁶² O facto de os particulares não oferecerem garantias de uma ação desinteressada constitui um *limite absoluto de carácter subjetivo* à delegação. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 974 e ss.

⁹⁶³ Neste sentido, cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 993. Pode mesmo falar-se num “direito dos cidadãos de serem administrados por funcionários imparciais”. Cfr. CASSESE, *apud* PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 990.

⁹⁶⁴ Cfr. ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro I — Leis e Costumes*. Trad. Eduardo Brandão. 2.ª edição, São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 269. Título original: *De la Démocratie en Amérique*, 1981.

República admite a privatização de funções e tarefas públicas. Mas a regra (ou reserva constitucional) segundo a qual a ação pública deve ser prosseguida, de forma contínua e regular, por entidades exclusivamente dedicadas aos interesses vitais da sociedade, só deve ceder perante o fenómeno da privatização depois de avaliados e ponderados todos os custos (v. g., riscos para o interesse público e para os direitos fundamentais dos administrados) e benefícios (v. g., eficácia e eficiência retirada da administração privada, vantagens para os princípios da racionalização e da economia pública⁹⁶⁵). O risco envolvido na delegação ou concessão de tarefas ou funções públicas pode ser largamente coberto pelos proveitos retirados com a privatização, e refletido, por conseguinte, na realização do interesse da coletividade. Recordemos, aliás, a este propósito, que as incapacidades do Estado (em geral, financeiras, técnicas ou científicas) se impõem, por vezes, como um impedimento na sua atividade prestacional. Quando as suas limitações se apresentam como um empecilho na promoção e efetivação de interesses públicos ou direitos fundamentais dos cidadãos, pode justificar-se uma estratégia privativista, apesar dos riscos que, por natureza, possa envolver⁹⁶⁶.

Quando a privatização envolva áreas críticas e delicadas da Administração, a atividade administrativa deve ser desenvolvida por entidades exclusivamente ao serviço do interesse público. Esta exigência torna-se mais premente quando a tarefa seja *privativa* ou *exclusiva* do Estado — é o caso das tarefas de polícia que abarquem poderes públicos de emprego da força.

Não devemos perder de vista o horizonte da delegação de poderes públicos de autoridade, que devem permanecer, em princípio, inalcançáveis aos particulares, dada a sua ingerência potencialmente agressiva na esfera dos direitos dos cidadãos. Quando se trate do poder de coação direta sobre pessoas ou coisas, este deve encontrar-se inacessível às entidades privadas reais, por atingir os mais valiosos direitos e liberdades pessoais. O legítimo recurso à força pública deve permanecer nas mãos do Estado.

A ideia compartilhada por JOHN LOCKE e MAX WEBER de que compete ao Estado monopolizar o uso coercitivo da força legítima, a fim de assegurar a paz pública, a segurança

⁹⁶⁵ O princípio da racionalização dos meios a utilizar pelos serviços da Administração tem consagração constitucional no n.º 5 do artigo 267.º.

⁹⁶⁶ Vimos, aliás, que PAULO OTERO entende que a pluralidade administrativa sob as formas jurídico-privadas pode traduzir-se numa exigibilidade, com o argumento de que constitui, por vezes, o único “meio intra-administrativo idóneo à garantia do princípio da constitucionalidade, dando exequibilidade a uma norma sobre direitos fundamentais dotada de aplicabilidade direta” (artigo 18.º n.º 1 da CRP). PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. II, p. 756.

pessoal e o uso e gozo da propriedade, acaba por recortar essas funções públicas inalienáveis⁹⁶⁷.

Os direitos fundamentais dos cidadãos e, em particular, os direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais, podem limitar o legislador na sua opção de configuração do modelo de organização administrativa, sempre que a privatização de determinada função represente um risco para os direitos fundamentais dos cidadãos-administrados⁹⁶⁸.

MIGUEL FARIA ensina que o intervencionismo estatal conducente à promoção dos interesses não egoísticos deve ser feito com sábio equilíbrio e prudente temperança, sem aniquilar a salvaguarda dos interesses e direitos individuais essenciais, por constituírem um dos elementos da própria essência do moderno conceito de Estado⁹⁶⁹.

2. Vinculações públicas no exercício privado de funções e poderes públicos

No quadro de uma privatização administrativa, a transposição da questão dos limites constitucionais à delegação de funções e poderes públicos em entidades privadas não significa a viabilidade imediata da privatização. Devem cumprir-se, ainda, as condições constitucionais de delegação.

No direito português, as entidades privadas com funções e poderes públicos devem vassalagem ao sistema jurídico-constitucional, daqui que as vinculações públicas a que ficam submetidas não se encontrem, sequer, na esfera de disponibilidade do legislador. O cumprimento das vinculações jurídicas emerge como *conditio sine qua non* para a viabilidade e sustentabilidade da privatização de funções públicas. Por isso, as próprias condições de delegação podem ser vistas como limites à privatização, na medida em que, não existindo ou

⁹⁶⁷ O Estado “reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do *direito* de exercer coação”. MAX WEBER — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, p. 525. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972.

⁹⁶⁸ P. GONÇALVES afirma que o princípio da prossecução do interesse público, enquanto “princípio legitimador de toda a ação pública administrativa, impõe uma determinada configuração organizativa do sistema administrativo: este só se revela idóneo para a realização dos fins públicos na medida em que se encontra estruturado de modo a garantir a estrita observância daquele(s) princípio(s)”. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 990-991.

⁹⁶⁹ Cfr. MIGUEL JOSÉ FARIA — *Direitos Fundamentais...*, cit. pp. 58 e 166.

deixando de existir a garantia clara do cumprimento, pelos particulares, dos vínculos jurídicos inerentes à cedência de funções públicas, cessa a viabilidade ou a manutenção da privatização.

2.1. Vinculação pelo Direito Administrativo

A aplicação do Direito Administrativo, “enquanto Direito próprio ou «natural» da atividade administrativa das entidades públicas”⁹⁷⁰, encontra fundamento legal no n.º 1 do artigo 2.º do CPA. O princípio é o da sujeição geral, ao Direito Administrativo, da “conduta de **quaisquer entidades, independentemente da sua natureza**, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”. Dito de outro modo, sempre que uma entidade atue ao abrigo de competências e poderes públicos, fica submetida às normas e princípios do Direito Administrativo, enquanto Direito próprio para as relações entre o Estado e o cidadão-administrado⁹⁷¹.

No Código anterior⁹⁷², o princípio era o mesmo: o da sujeição geral de todos os órgãos da Administração Pública, no desempenho da atividade ou de funções materialmente administrativas, ao Direito Administrativo. Porém, se a norma em vigor é explícita quanto ao seu âmbito subjetivo de aplicação (quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, que exerçam poderes públicos ou cuja atividade seja regulada de modo específico por disposições de direito administrativo), a redação do preceito jurídico anterior clamava mais prudência na interpretação.

No Código de 1991, o critério adotado pelo legislador na delineação do conceito e atividade de Administração Pública é (ou era) o da personalidade jurídica de direito público. Não decorria da norma, de forma expressa, se o Direito Administrativo era aplicável à atividade administrativa desenvolvida pelas entidades de personalidade jurídica privada. Contudo, a literatura jurídica é consentânea no entendimento de que as entidades privadas munidas de poderes públicos estão (ou estavam), também, vinculadas por disposições e princípios do Direito Administrativo.

⁹⁷⁰ Cfr. PAULO OTERO — *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 795.

⁹⁷¹ Negrito nosso. O afastamento da sujeição ao Direito Administrativo apenas acontece quando as entidades da Administração Pública são autorizadas a exercer a sua capacidade de direito privado.

⁹⁷² Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

As entidades privadas regem-se, em regra, pelo direito privado. Para estas entidades, o Direito Administrativo assume-se como um direito excecional. Não obstante, vimos que estas entidades se envolvem num formato público na medida em que exerçam funções públicas, em que o Direito Administrativo se apresenta como o direito próprio desta atividade. Quer isto dizer que, o exercício de uma função administrativa, ainda que por parte de uma entidade privada, há de implicar uma vinculação — em maior ou menor grau — pelos princípios de Direito Administrativo. O facto de o direito privado se assumir como o direito próprio das entidades privadas não afasta a sujeição destas entidades aos princípios constitucionais dirigidos à atividade administrativa pública, devendo, ainda, a atuação privada processar-se no respeito pelos direitos fundamentais.

Desta conjugação entre atuação segundo o direito privado e vinculações pelo direito público resulta o designado *direito privado administrativo*, aplicado às entidades privadas que exerçam funções públicas. Portanto, as entidades de personalidade jurídica privada estão, em regra, vinculadas pelo direito privado administrativo, podendo, excecionalmente, sujeitar-se ao Direito Administrativo, quando a lei o determinar⁹⁷³.

O n.º 3 do artigo 2.º do Código de Procedimento Administrativo de 1991 sujeitava, ao seu regime, os atos praticados por entidades concessionárias no exercício de poderes de autoridade.

Embora pouco feliz, a redação procurou abranger “quaisquer particulares, bem como todas as entidades administrativas privadas, desde que investidas de poderes públicos de autoridade”⁹⁷⁴. As entidades privadas que, no exercício de uma função pública, atuassem munidas de poderes públicos de autoridade tinham o dever de observar os princípios constitucionais que balizam e conformam a atividade da Administração Pública, por entender-se que atuavam como membros da Administração, em sua substituição⁹⁷⁵.

Repare-se que não pode ser outra a solução adotada pela dogmática jurídica. PAULO OTERO afirma que:

“(…) o Direito Privado — enquanto ramo de Direito que postula uma tendencial igualdade dos sujeitos ou, pelo menos, que não reconhece normalmente poderes unilaterais exorbitantes de autotutela declarativa ou executiva entre os respetivos intervenientes nas relações por ele disciplinadas — expressa valores e interesses constitucionais decorrentes dos princípios da igualdade e da liberdade, bem ao contrário do princípio da competência e das relações de supra-

⁹⁷³ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 291-292.

⁹⁷⁴ Sobre isto, veja-se PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 293.

⁹⁷⁵ Vimos que o conceito de Administração Pública, recortado segundo um critério funcional, admite a integração das entidades privadas reais, quer orgânica quer materialmente. Cfr. *supra*, Capítulo I, 2.

ordenação e subordinação que caracterizam o Direito Administrativo, razão pela qual se mostra insuscetível de encontrar no Direito Privado a forma típica de atuação da Administração Pública quando esta exerce prerrogativas de autoridade”.

Mais: “(...) a submissão hoje ao Direito Privado das atividades que envolvem o exercício de poderes típicos de soberania ou o núcleo essencial das prerrogativas de autoridade será uma paradoxal negação da necessidade do Direito Administrativo, desvirtuando dois séculos de evolução garantística, apesar de conduzir, atendendo às vinculações constitucionais que incidem sobre toda a Administração Pública, a uma inevitável «administratividade do Direito Privado»”⁹⁷⁶.

A redação do preceito em vigor afastou quaisquer dúvidas nesta matéria. O Direito Administrativo aplica-se a quaisquer entidades que exerçam funções administrativas, não relevando a sua natureza, sempre que atuem munidos de poderes públicos ou a sua atividade seja regulada, de modo específico, por disposições de direito administrativo. Do mesmo modo, aplicam-se a toda e qualquer atuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada, os princípios gerais da atividade administrativa e as disposições do Código de Procedimento Administrativo que concretizem preceitos constitucionais⁹⁷⁷.

2.2. Vinculação pelos princípios de juridicidade da atividade administrativa: o paradigma da sua aplicação às entidades privadas genuínas

Como vimos, toda a atividade desenvolvida por particulares incumbidos da prossecução de funções públicas integra, do ponto de vista funcional, a Administração Pública, ficando submetida ao respeito pelos direitos fundamentais e pelos princípios constitucionais da função administrativa. Considerando que, segundo um critério funcional, as entidades privadas reais integram a Administração Pública, agindo, por isso, como membros da Administração (ou, pelo menos, como uma sua extensão), devem sujeitar-se ao regime constitucional dirigido à atividade administrativa quando exerçam competências públicas. A ação pública desenvolvida pelas entidades particulares encontra-se, assim, submetida aos princípios fundamentais consagrados no artigo 266.º da CRP, devendo o exercício privado de funções públicas visar a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos, bem

⁹⁷⁶ PAULO OTERO — *Legalidade e Administração...*, cit., pp. 823-824.

⁹⁷⁷ Cfr. artigo 2.º, n.º 3 do CPA.

como obedecer aos restantes princípios de juridicidade estabelecidos no n.º 2 daquela norma constitucional⁹⁷⁸.

No exercício de funções públicas, o sentido de vinculação dos particulares por normativos e princípios de direito público não está sequer na esfera de disponibilidade do legislador. Decorre direta e imediatamente da Constituição da República⁹⁷⁹. Não cabe à Administração qualquer papel na seleção dos interesses públicos ou necessidades coletivas a prosseguir. A Administração está vinculada a prosseguir o interesse público tal como definido pela Constituição e objeto de concretização pela lei⁹⁸⁰. A função administrativa é uma função instrumental ou secundária do Estado e, por isso, encontra-se subordinada à legalidade.

Devemos acrescentar e graduar esta vinculação jurídica geral dos particulares quando estejam munidos de poderes públicos, em especial quando a sua atividade vise a realização de funções de segurança pública. A admitir-se a possibilidade destas entidades virem a atuar no domínio da prevenção criminal em sentido estrito, no quadro de um exercício de funções públicas de segurança⁹⁸¹, devem sujeitar-se ainda — enquanto vinculações específicas — à observância das regras gerais sobre polícia⁹⁸² e à vinculação pela confidencialidade de atividades e matérias policiais e de segurança interna. Além do mais, a atividade policial vive sobretudo da observância de princípios jurídicos, justificando-se mais ainda no direito português, onde são insuficientes as normas tipificadoras das medidas de polícia⁹⁸³.

As vinculações públicas a que ficam sujeitas as entidades particulares não afastam, porém, a responsabilidade estatal de garantia pela prossecução do interesse público, pois sobre o Estado pende a responsabilidade última pela plena realização do bem comum e pelo respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos. A administração estatal deve munir-se de expedientes, meios ou instrumentos no sentido de assegurar, tanto quanto possível, as suas

⁹⁷⁸ E sujeitar-se, em certos casos, à legislação que materialize e desenvolva tais princípios. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 291.

⁹⁷⁹ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 1037.

⁹⁸⁰ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 201.

⁹⁸¹ Note-se bem que, quanto à atividade desenvolvida pelos trabalhadores das empresas de segurança privada, a referência que o Decreto-Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (REASP) faz no tocante à prevenção da prática de crimes alcança, tão-só, a ideia do exercício de uma função privada de interesse público (função de vigilância).

⁹⁸² *Ex vi* artigo 272.º, n.º 3 da CRP.

⁹⁸³ Cfr. MANUEL MARQUES FERREIRA — *Princípios Fundamentais por que se deve pautar a ação policial num Estado de direito democrático*. In SILVA, Germano Marques da; VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Volume Comemorativo dos 20 Anos do ISCPSI**, Lisboa: Almedina, 2005, p. 148. O Autor menciona, ainda, que “a natureza e a caracterização do poder exercido pela Polícia não pode buscar-se apenas no facto de existir ou não um conjunto de normas que regulam essa atividade, mas, sobretudo, inferir-se-á do grau de conhecimento e da forma de aplicação desse direito positivo e da função que, para o efeito, se reservar aos princípios jurídicos fundamentais”. *Ibidem*, pp. 147-148.

tarefas fundamentais. O conflito dos interesses privados próprios das entidades particulares com o interesse público é gerador de grande instabilidade no fenómeno da privatização administrativa, ganhando especial relevo no âmbito do exercício de poderes públicos. Por isso, o Estado tem o dever de compensar as deficiências próprias das formas de organização jurídico-privadas que adota, no sentido de assegurar a realização dos interesses gerais e, bem assim, evitar que os particulares prossigam interesses de natureza privada, aproveitando-se da sua posição de membros da Administração. A solução passa pela fiscalização administrativa da entidade privada e pelo controlo jurisdicional dos atos por ela praticados no âmbito da função administrativa privatizada⁹⁸⁴.

A Administração (aí enquadrámos também todas as entidades privadas com funções públicas) só pode prosseguir o interesse público e promover os interesses coletivos “especificamente definidos por lei para cada concreta atuação administrativa normativamente habilitada”. Toda a ação administrativa (decorrente quer de um exercício formalmente público, quer de um exercício privado da função administrativa) que realize interesses estranhos e alheios ao interesse geral da sociedade é ilegítimo, ilegal e inconstitucional, encontrando-se aí um desvio dos poderes conferidos. Não é, pois, permitida qualquer perversão da ideia de interesse público, porquanto este “é o norte da Administração Pública”⁹⁸⁵.

O princípio da prossecução do interesse público afirma-se com uma especial relevância no quadro do Direito Administrativo e da Administração Pública. Este princípio surge mesmo destacado e individualizado pela Constituição da República (artigo 266.º, n.º 1), o que prova que o legislador constitucional, ciente da sua importância, procurou categorizá-lo, recorrendo a um critério de sistematização normativa. Os restantes princípios de juridicidade da atividade administrativa são instrumentais e visam, tão só, a melhor concretização da prossecução do interesse comum. O Estado-administração deve procurar realizar os interesses não egoísticos, mas não basta apenas a mera prossecução. A Administração deve prosseguir o interesse público da melhor forma, pelo que deve retirar o máximo proveito da sua margem de livre decisão administrativa quanto ao *modus faciendi* para a sua prossecução, sem prejuízo da

⁹⁸⁴ Sobre a fiscalização administrativa da organização e funcionamento das entidades privadas com funções públicas, cfr. *infra*, 2.2. Sobre o controlo jurisdicional dos atos que pratica na atividade administrativa privatizada, veja-se *infra*, 2.1.

⁹⁸⁵ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 201.

observância dos princípios de juridicidade da atividade administrativa, que se impõem como *limites imanes da margem de livre decisão administrativa*⁹⁸⁶.

A opção por formas jurídico-privadas de organização da Administração Pública deve assentar sempre numa especial justificação (v. g., eficiência, racionalização, economia pública) e “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade”⁹⁸⁷, devendo aqui incluir-se o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

Qualquer deturpação ou perversão dos atos materiais praticados no exercício de poderes discricionários constitui um risco para o princípio da proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. O respeito pelos princípios jurídicos é imprescindível, sobretudo na função de polícia, porquanto “a função delimitadora e inibidora de excessos e de arbítrio que, no momento da aplicação concreta das normas pelo poder policial, cabe aos princípios fundamentais assegurar”⁹⁸⁸.

Dada a pertinência desta matéria, reservámo-lhe um ponto próprio neste capítulo⁹⁸⁹, adiantando desde já que se nos assemelha inviável a delegação de poderes policiais em particulares que arrastem consigo uma ampla discricionariedade ou margem de livre apreciação, na medida em que operem no contexto dos mais altos valores e direitos individuais.

2.3. Vinculação pelos direitos fundamentais: artigo 18.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa

A Constituição é clara no enunciado do artigo 18.º, n.º 1 (2.ª parte), não deixando dúvidas quanto à vinculação de todas as entidades públicas e privadas pelo regime dos direitos, liberdades e garantias, numa “preocupação de tornar os preceitos constitucionais maximamente operativos”⁹⁹⁰.

⁹⁸⁶ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., pp. 176 e ss. (202).

⁹⁸⁷ ÂNGELA MARIA CAVALIERE LORENTZ — *Limites ao Poder de Polícia*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 1.º Vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, p. 462.

⁹⁸⁸ MANUEL MARQUES FERREIRA — *Princípios Fundamentais...*, cit., p. 148.

⁹⁸⁹ Cfr. *infra*, 3.1.

⁹⁹⁰ JORGE BACELAR GOUVEIA — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. II, Coimbra: Almedina, 2005, p. 1100.

Na discussão desta matéria, pode apenas aferir-se a extensão e grau de vinculação a que as entidades privadas com funções públicas podem estar sujeitas, porquanto a letra constitucional foi pensada para os meros particulares (sem funções públicas). De resto, como afirma GOMES CANOTILHO, “do que não há dúvida (...) é que a Constituição portuguesa faz aplicar expressamente os direitos fundamentais às relações entre entidades privadas, sem qualquer restrição ou limitação”⁹⁹¹.

A este respeito, a problemática pode colocar-se tão-só para as entidades privadas reais, pois as entidades formalmente privadas estão vinculadas pelos direitos fundamentais dos cidadãos em condições idênticas às dos organismos públicos⁹⁹².

No exercício de funções públicas, as entidades particulares, enquanto membros da Administração Pública⁹⁹³, ficam imediata e diretamente vinculadas pelo n.º 1 do artigo 18.º da CRP. Em simultâneo, enquanto meros particulares (na sua ação privada, despida de funções públicas), são titulares de direitos, liberdades e garantias, pelo que temos de reconhecer existir aqui um possível conflito decorrente da dupla posição que ocupam. Apesar de, por vezes⁹⁹⁴, se procurar realçar este tópico como motivo de discussão nesta matéria, a literatura jurídica aponta para uma vinculação das entidades privadas genuínas em iguais termos e condições das entidades públicas, sempre e na medida em que desenvolvam uma função pública que lhes foi cometida pela Administração⁹⁹⁵.

Se a vinculação das entidades privadas pela efetivação dos direitos, liberdades e garantias se impõe numa relação horizontal entre cidadãos (ainda que com particularismos na elaboração dogmática da eficácia horizontal daquela norma constitucional), por maioria de razão, há de impor-se numa relação bipolar entre *cidadão* e *entidade particular no exercício de funções públicas* (v. g., entre um caçador e um guarda de recursos florestais, ou entre um automobilista e um agente de fiscalização de uma empresa privada concessionária de estacionamento sujeito ao pagamento de taxa). Como observa PAULO OTERO, “as entidades privadas [com ou sem funções públicas] são também chamadas a assumir responsabilidade pela implementação do Estado de direitos humanos e pela efetivação da Constituição”⁹⁹⁶.

⁹⁹¹ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 386, e *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª edição, Coimbra: Almedina, 2003, pp. 1269 e ss.

⁹⁹² Neste sentido, cfr. PAULO OTERO — *Legalidade e Administração...*, cit., p. 798.

⁹⁹³ Referimo-nos ao conceito de Administração Pública recortado segundo um critério funcional.

⁹⁹⁴ Veja-se J. C. VIEIRA DE ANDRADE — *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 258.

⁹⁹⁵ Cfr., por todos, PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 1040.

⁹⁹⁶ PAULO OTERO — *Instituições Políticas e Constitucionais*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2007, p. 593.

3. O controlo público da atividade administrativa desenvolvida pelos particulares

A fiscalização e o controlo público das entidades privadas com poderes públicos decorrem da própria Constituição⁹⁹⁷. Importa saber se estes expedientes são suficientes para impedir uma perversão da ideia de interesse público.

3.1. A margem de livre decisão na função de polícia, a legalidade e o controlo judicial

De acordo com MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, a margem de livre decisão traduz-se num “espaço de liberdade da atuação administrativa conferido por lei e limitado pelo bloco de legalidade, implicando, portanto, uma parcial autodeterminação administrativa”. Esta liberdade de agir da Administração pode incidir sobre qualquer forma de atividade administrativa (regulamentos e planos administrativos, contratos administrativos e atos administrativos ou materiais), encontrando-se subordinada ao princípio da legalidade. O exercício dos poderes administrativos deve ter sempre em vista os fins legais a atingir, sendo proibidas quaisquer atuações que não sejam normativamente permitidas⁹⁹⁸.

MARCELLO CAETANO afirma que “a multiplicidade proteiforme das atividades individuais perigosas não permite que as leis prevejam todas as oportunidades em que as autoridades policiais hajam de atuar e os modos pelos quais devem fazê-lo. Nasce daí o caráter normalmente discricionário dos poderes de polícia. Mas num regime de legalidade tais poderes têm de ser jurídicos. Este caráter é-lhes garantido pelo menos por dois traços: fazerem parte de uma competência conferida por lei e visarem a realização de fins legalmente fixados”⁹⁹⁹.

É legítimo questionar a razão de ser deste espaço de liberdade de atuação legalmente conferido ao funcionário do Estado, na medida em que encerra necessariamente “a perda de alguma segurança jurídica e a introdução de alguma desigualdade friccional”, parecendo apresentar-se como uma figura de *handicap* da atividade administrativa e, logo, potenciadora de atuações ou decisões incoerentes ou menos desejadas, embora legais. Todavia, estes inconvenientes são compensados por uma “maior justiça e adequação da aplicação do

⁹⁹⁷ Cfr. artigos 267.º, n.º 6, e 212.º, n.º 3, da CRP.

⁹⁹⁸ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., pp. 176 e 201.

⁹⁹⁹ MARCELLO CAETANO — *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II, 10.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 1153, e *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1977, p. 343.

Direito”¹⁰⁰⁰, na medida em que, revestindo-se as leis de um carácter geral e abstrato (estando, por isso, distantes dos casos concretos) é desejável atribuir à Administração uma certa liberdade de atuação, através de uma abertura normativa, para que possa conciliar o sentido da lei aos casos concretos e atuar escolhendo o trilha que conduza a uma melhor prossecução do interesse público. Esta escolha não é arbitrária. Deve ser feita com base numa apreciação da oportunidade e da conveniência da decisão ou ação a tomar.

A doutrina identifica duas formas de margem de livre decisão: a discricionariedade e a margem de livre apreciação. A discricionariedade consiste na “abertura da norma legal à Administração, que passará a ter maior liberdade de atuação, permitindo-lhe que, em certo número de situações, escolha o seu próprio trilha de atuação [entre várias alternativas de atuação predefinidas na lei — discricionariedade de escolha], na oportunidade que lhe convenha, pelos motivos que entender relevantes e, mesmo, autorizando-a a abster-se de agir”¹⁰⁰¹ (discricionariedade de ação). Pode, ainda, dizer respeito à “criação da atuação alternativa concreta dentro dos limites jurídicos aplicáveis” (discricionariedade criativa). O seu exercício exige, portanto, um raciocínio perante o caso concreto, envolvendo a formulação de juízos de prognose, isto é, estimativas acerca da evolução futura de situações de vida¹⁰⁰².

A margem de livre apreciação administrativa apresenta-se como um espaço de liberdade da Administração na apreciação e julgamento de situações de facto que respeitam aos pressupostos das suas decisões, e decorre da utilização de conceitos mais ou menos indeterminados pelo legislador (v. g., “urgência”, “conveniência de serviço”, “interesse público”, “força necessária”, “circunstancias excepcionais”).

Como a discricionariedade, a margem de livre apreciação envolve uma liberdade de avaliação e, em certos casos, a formulação de juízos prognósticos. Em ambos os casos, a finalidade é a mesma: a abertura da norma legal, pelo legislador, ao exercício do poder administrativo.

Como se disse, a margem de livre decisão aproveitada pela Administração está subordinada ao princípio da legalidade, o que nos remete para o controlo jurisdicional dos

¹⁰⁰⁰ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., pp. 177-178.

¹⁰⁰¹ JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA COSTA — *A Privatização dos Serviços de Polícia...*, loc. cit., p. 344.

¹⁰⁰² MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., pp. 180 e 182.

atos por ela praticados¹⁰⁰³. Contudo, este controlo recai apenas na esfera da legalidade da ação pública, sendo que a esfera do mérito — onde opera a margem de livre decisão — está a ele subtraído. “Só existe mérito nos atos discricionários”¹⁰⁰⁴.

Por não existir um controlo judicial sobre este espaço de liberdade de agir conferido à Administração, a solução passa pela vinculação da atividade administrativa a certos princípios, que se impõem como *limites imanes da margem de livre decisão administrativa*: os princípios da prossecução do interesse público, da proteção das posições jurídicas subjetivas dos particulares, da proporcionalidade, da imparcialidade, da igualdade, da boa fé, da justiça, da decisão e da gratuidade¹⁰⁰⁵. Significa, portanto, que a garantia do interesse público passa, necessariamente, pelo cumprimento destes princípios gerais de Direito, cuja violação pode, na circunstância, gerar situações de desvio de poder, quando a prossecução de um fim não coincide com o legalmente estabelecido. A garantia da imparcialidade da ação desenvolvida pelos particulares no âmbito de uma função pública corre um risco ou perigo real decorrente dos interesses próprios de natureza privada daquelas entidades. Não sendo possível garantir a imparcialidade e a observância dos demais princípios imanes da margem de livre decisão, corre-se o risco de existir um abuso desta margem de liberdade de ação, subtraída ao controlo jurisdicional, na prossecução do interesse público, envolvendo, de modo inevitável, um perigo potencial ou real para os legítimos interesses e direitos dos cidadãos.

Por conseguinte, reconhecendo-se que os atos materiais da função policial são normal e predominantemente discricionários e envolvem uma larga margem de livre apreciação (em especial, no que concerne o uso da força pública e as operações de polícia¹⁰⁰⁶), a outorga de poderes administrativos policiais (sobretudo os que operem agressivamente na esfera jurídica

¹⁰⁰³ A sujeição das entidades privadas ao controlo jurisdicional resulta, desde logo, do artigo 267.º, n.º 6, da CRP. Ainda que a Lei Fundamental não fosse explícita nesta matéria, aquela sujeição resultaria sempre do seu artigo 212.º, n.º 3.

¹⁰⁰⁴ ÂNGELA MARIA CAVALIERE LORENTZ — *Limites ao Poder de Polícia*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 1.º Vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, p. 471.

¹⁰⁰⁵ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., pp. 176 e ss., e 197.

¹⁰⁰⁶ Como bem refere o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 162/2003, de 18 de dezembro de 2003 (nota n.º 28), validando a atualidade dos ensinamentos de MARCELLO CAETANO, os “atos de polícia compreendem atos administrativos — as autorizações, licenças e medidas de polícia — e meras *operações de polícia*. Operações de polícia, a maioria dos atos de polícia, não qualificáveis, portanto, como atos jurídico-administrativos, são as «intervensões dos agentes policiais exigidas pelas circunstâncias de momento, sob a forma de ordens e de proibições», tais como o encerramento temporário do trânsito numa rua, a suspensão de uma reunião ilegal ou de um espetáculo, a dissolução de um ajuntamento, etc.”.

dos cidadãos¹⁰⁰⁷) em particulares, pode pôr em causa os princípios da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos-administrados.

Não obstante, é legítimo aferir a possibilidade da outorga de funções policiais a entidades particulares subtraindo-lhe a margem de livre decisão administrativa, através de uma forte densificação normativa. No plano teórico, esta solução apresenta-se como possível, pelo que não podemos deixar de a abordar.

A densificação normativa prende-se com o grau de especificação e pormenorização das normas legais. Quanto maior esse grau, menor será a margem de livre decisão administrativa. Assim, “uma norma que densifique totalmente os pressupostos e os meios de atuação administrativa é uma norma fechada”¹⁰⁰⁸, predeterminando ao máximo a atuação da Administração destinatária. REBELO DE SOUSA e SALGADO DE MATOS observam que “seria indesejável [e, até, inexequível] a emissão apenas de normas fechadas, que retirassem à Administração, qualquer liberdade de adaptação a especificidades dos casos concretos”. A vantagem da certeza e da previsibilidade pode envolver a total frustração e perversão do fim que a norma visa atingir¹⁰⁰⁹. GERMANO MARQUES DA SILVA afirma que “a discricionariedade é necessária pela impossibilidade de previsão legal das múltiplas situações de vida e da infinidade de circunstâncias em que a polícia tem de intervir e por isso que a clareza dos fins que lhe cabe prosseguir e da limitação dos meios que pode usar nunca como hoje foram tão importantes e necessários”¹⁰¹⁰.

3.2. A fiscalização administrativa da atividade prestada por entidades particulares investidas de poderes públicos

A delegação de funções ou poderes públicos em entidades privadas pressupõe, por parte do delegante, o controlo e a fiscalização da organização, do funcionamento e do serviço prestado pelo delegado. Decorre da própria Constituição que as entidades privadas com

¹⁰⁰⁷ Como é evidente, a questão coloca-se, fundamentalmente, no contexto da administração agressiva, e não tanto na esfera da administração prestacional.

¹⁰⁰⁸ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 171.

¹⁰⁰⁹ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., pp. 177-178.

¹⁰¹⁰ GERMANO MARQUES DA SILVA — *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais — A Polícia e o Direito Penal*. In **Revista Polícia Portuguesa**, Ano LVI, II Série, Bimestral, n.º 82, Julho/Agosto, 1993, pp. 2-4 (2).

poderes públicos ficam sujeitas à fiscalização administrativa¹⁰¹¹. Esta sujeição é indispensável para minorar os riscos inerentes à privatização e apresenta-se como uma condição essencial da viabilidade constitucional da delegação.

A fiscalização pública traduz-se no acompanhamento da atividade pública desenvolvida pelas entidades privadas, visando prevenir e acautelar abusos ou desvios de poderes públicos para a realização de fins estranhos ao interesse coletivo. A fiscalização pública constitui, portanto, um expediente de garantia para a prossecução do interesse público.

Esta fiscalização administrativa decorre, desde logo, do dever estatal de garantir que as entidades privadas cumpram as suas atribuições, traduzindo uma forma de concretização do dever público do Estado na gestão das consequências da privatização¹⁰¹². A opção por formas orgânico-institucional jurídico-privadas obriga o Estado a assumir uma responsabilidade pela realização dos fins protegidos pela garantia jurídico-constitucional, nomeadamente, a tutela ou proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Esta intervenção do Estado na garantia do interesse público deve ser tanto mais exigente quanto maior for o risco que o processo de privatização represente para os direitos e interesses dos cidadãos. Numa situação hipotética de delegação legal de funções genéricas de polícia em particulares, o Estado ocuparia uma difícil posição na tarefa de afiançar o cabal cumprimento das responsabilidades privadas.

A posição de garante assumida pelo Estado-ativador-regulador tem duas aplicações: por um lado, faz pender sobre ele responsabilidades em relação às tarefas privadas de interesse público; por outro, responsabiliza-o em relação às tarefas ou funções públicas cuja execução ou exercício delega em entidades privadas¹⁰¹³. Se aquela responsabilidade exige, já assim, um difícil controlo e uma fiscalização permanente, esta última solicitaria — no caso concreto da privatização da função policial — um envolvimento e intervenção estatal exorbitante e excessivo¹⁰¹⁴. Levar-nos-ia mesmo a questionar até que ponto o balanço feito entre a economia pública e a eficiência administrativa seria vantajoso para o interesse público.

¹⁰¹¹ Apesar da redação pouco feliz do artigo 267.º, n.º 6, da CRP, todas as entidades privadas que exerçam poderes públicos estão sujeitas a fiscalização administrativa, quer porque existe uma conexão indissociável entre “delegação” e “fiscalização”, quer porque as entidades privadas surgem como elementos da Administração. Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 296, 1014 e 1033.

¹⁰¹² PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 158.

¹⁰¹³ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 168.

¹⁰¹⁴ No caso da delegação de funções e poderes de polícia em entidades privadas, a fiscalização administrativa caberia ao Ministério da Administração Interna (MAI), porquanto o critério adotado para a atribuição desta competência é o do setor em que atua o delegatário. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de outubro [cfr. artigo 16.º, n.º 3, alínea b)] e do Decreto-Lei n.º 76/2007, de 29 de março (cfr. artigo 14.º), as atribuições e competências da Secretaria-Geral do MAI no domínio da segurança privada passaram a ser

Além do mais, a ser possível a outorga de funções e poderes genéricos de polícia em particulares, poderíamos sempre pôr em causa a eficácia da fiscalização pública, na medida em que o âmbito ou extensão desta não atinge todos os espaços da ação pública desenvolvida por aquelas entidades. Como refere PEDRO GONÇALVES, “a fiscalização alcança apenas as ações ou medidas necessárias para verificar, em geral, a regularidade da ação do delegatário”¹⁰¹⁵.

A fiscalização administrativa constitui, na situação da delegação legal de funções genéricas de polícia em particulares, um instrumento débil e insuficiente no domínio do mérito do exercício privado de funções públicas. O Estado seria, em princípio, incapaz de assegurar uma ação isenta, objetiva e neutra, a única garantística dos interesses e direitos dos cidadãos.

3.3. O controlo político

A delegação de poderes públicos administrativos em entidades privadas não equivale à renúncia ou à cedência da sua titularidade. Trata-se de uma transferência do exercício de competências que continuam a pertencer ao Estado-administração. Significa, portanto, que essa transferência é sempre reversível.

O Estado pode recuar na sua opção por uma qualquer forma de organização jurídico-privada. Em regra, fá-lo sempre quando entenda que, em termos heurísticos, a privatização não aporta vantagens para o interesse público.

Vimos que a investidura de funções públicas em entidades privadas pode operar-se diretamente por lei (privatização *ope legis* ou delegação legal) ou efetivar-se por um órgão da Administração, através de um ato administrativo fundado numa lei autorizante (privatização por típicos meios jurídico-administrativos ou delegação administrativa)¹⁰¹⁶. Numa situação de *delegação legal indeterminada* — que invista de poderes públicos todas as entidades privadas que se encontrem numa posição legalmente prevista (v. g., portageiros das autoestradas, guardas dos recursos florestais) — ou de *delegação administrativa*, a revogação da delegação

exercidas pelo Departamento de Segurança Privada da PSP. Com a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna em vigor, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro (republicado pelos Decretos-Leis n.ºs 161-A/2013, de 2 de dezembro, e 112/2014, de 11 de julho), a atribuição constante na alínea f) do artigo 2.º (“regular, fiscalizar e controlar a atividade de segurança privada”) continua a ser exercida através da PSP.

¹⁰¹⁵ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 1034.

¹⁰¹⁶ Ver *supra* Capítulo I, 1.

pode fazer-se através de um ato legislativo ou por via administrativa, respetivamente. Já num caso de *delegação legal determinada* — que investe de poderes públicos uma entidade privada determinada (v. g., ANA, Aeroportos de Portugal, S.A.¹⁰¹⁷) — a revogação pode, apenas, realizar-se com fundamento num ato legislativo de valor igual àquele que concretizou a delegação¹⁰¹⁸.

Nestes termos, a garantia dos direitos e interesses dos cidadãos e da sociedade civil permanece nas mãos do Estado que, concluindo ter cometido uma imprudência na outorga de funções públicas em entidades privadas genuínas, tem sempre a possibilidade de se remediar.

4. O monopólio estatal do exercício da violência legítima e a especial fungibilidade entre coercibilidade e segurança pública

Apesar de ao longo deste ponto não nos referirmos sempre às funções de segurança públicas e de polícia, fazemo-lo de forma implícita, na medida em que o poder de coação direta sobre pessoas e coisas surge, por excelência, no exercício das funções de segurança pública, em especial, no quadro da prevenção criminal em sentido restrito. Por conseguinte, a ser factível a delegação de poderes públicos coercivos em entidades privadas genuínas, o problema coloca-se sobretudo no domínio do exercício de funções públicas de segurança e de polícia judiciária¹⁰¹⁹.

As funções de segurança, embora se situem num dos domínios clássicos e tradicionais de intervenção do Estado, admitem a participação dos particulares, abrindo portas a várias modalidades de privatização e partilha de responsabilidades entre Estado e sociedade civil. Mas o exercício privado de poderes públicos é limitado, na medida em que o poder de

¹⁰¹⁷ A preocupação em conseguir uma eficácia acrescida e vantagem na gestão e exploração das infraestruturas aeroportuárias e de navegação aérea, o Estado optou pela cisão da Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea, ANA, E.P., criada em 1979 (Decreto-Lei n.º 246/79, de 25 de julho). Desta iniciativa, concretizada com o Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de dezembro, resultou a criação da Empresa Pública Navegação Aérea de Portugal, NAV, E.P., tendo a Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea, ANA, E.P. (resultante da cisão) sido transformada em sociedade anónima, com a denominação ANA, Aeroportos de Portugal, S.A.. A esta entidade de direito privado foi atribuída a concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, arrastando consigo poderes públicos do Estado, indispensáveis para a prossecução do objeto concessionado. Nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de dezembro, para a proteção das suas instalações e do seu pessoal, a ANA, S.A. está investida de poderes e prerrogativas de autoridade próprios do Estado, podendo mesmo recorrer à força pública para a execução coerciva de decisões de autoridade [cfr. alíneas g) e i)]. Tratamos, portanto, de poderes de polícia exorbitantes exercidos por uma entidade administrativa privada.

¹⁰¹⁸ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 1028 e 1034.

¹⁰¹⁹ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 958.

emprego da força ou violência legítima está reservado ao Estado, integrando o núcleo intangível dos poderes estatais.

Para melhor entendimento desta intangibilidade que caracteriza e protege o poder público de emprego da força física sobre pessoas e coisas, é importante recordarmos o significado da sua institucionalização. A este respeito, JORGE MIRANDA ensina que “o Estado é uma sociedade política com indefinida continuidade no tempo” e *institucionalização do poder* significa a sua permanência como ofício, a sua fundamentação no Direito e a sua “subordinação à satisfação dos fins não egoísticos, à realização do bem comum”¹⁰²⁰.

Entende-se, portanto, que o poder institucionalizado se justifica pelas suas próprias ações, isto é, na realização dos interesses da comunidade. Recordemos aliás que, na linha do *Contrato Social*, os indivíduos concordam em ceder parte da sua liberdade, convertida no poder do Estado, para a realização do bem geral. Deve existir uma clara fronteira entre o poder público (mormente, o recurso à violência legítima) e a sociedade civil, no que respeita à sua titularidade, não obstante a existência de um vínculo indissociável entre o poder do Estado e a sociedade civil. “Mesmo sem ser absoluto ou totalitário, o Estado [deve possuir] a sua mística de poder”¹⁰²¹, e, a ser possível o sumiço desta mística, dar-se-ia decerto com a cedência do poder coercivo em último lugar.

O legítimo emprego da força pública — enquanto poder exorbitante outorgado a escassas entidades públicas — representa o maior grau de agressividade à esfera jurídica dos cidadãos, sendo exercido fora do âmbito de uma relação voluntária, motivo pelo qual só se justifica no quadro do dever estatal de proteção dos direitos e liberdades fundamentais. Impende mesmo sobre o Estado o dever de recorrer à força pública sempre que se mostre indispensável para assegurar a proteção dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos¹⁰²².

Este dever estatal de emprego da coação física, apesar de se justificar na garantia dos direitos e interesses dos cidadãos-administrados, não dispensa o mais elevado nível de legitimação popular, porquanto corresponde ao maior grau de intromissão (e agressão) nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos¹⁰²³. Esta legitimação sociológica e jurídica está

¹⁰²⁰ JORGE MIRANDA — *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 47.

¹⁰²¹ JORGE MIRANDA — *Manual...*, cit., p. 47.

¹⁰²² Cfr. artigo 29.º, n.º 2 da DUDH.

¹⁰²³ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 962. Neste sentido, cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS — *Direito Administrativo Geral...*, cit., p. 42.

bem expressa na DUDH, onde se estatui que “a vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos”¹⁰²⁴.

Pelo exposto, compreende-se que o Estado tem aqui o “monopólio ou a exclusividade da satisfação de necessidades coletivas”¹⁰²⁵, na medida em que a *coercibilidade* — a suscetibilidade de recurso à violência legítima — deve servir, em exclusivo, a realização do bem comum. Por isso mesmo, a delegação do poder de emprego da força afronta a “regra segundo a qual o exercício de poderes públicos deve estar confiado a entidades que se encontrem, exclusivamente, ao serviço do interesse público”^{1026/1027}. É que, a par dos interesses públicos associados à atividade ou tarefa pública privatizada, o particular prossegue interesses privados que são próprios do mundo mercantil e, portanto, inevitáveis no fenómeno da privatização administrativa. É certo que são chamados a prosseguir interesses coletivos sob o respeito de vinculações jurídicas de Direito Público, mas é inegável que, ao lado desta prossecução, caminha a “miragem do lucro”¹⁰²⁸, que pode pôr em xeque a garantia da objetividade, imparcialidade e isenção da função pública e, em consequência, a realização dos interesses públicos envolvidos.

Tendo em conta que o uso da força coativa implica “a imediata consumação de efeitos ou resultados de facto, insuscetíveis de, mais tarde, virem a ser anulados ou retificados (não reversão dos factos)”¹⁰²⁹, impere assegurar que, como instrumento indispensável e de emprego excecional para a garantia dos direitos constitucionais dos cidadãos e do interesse público, seja exercido num quadro cerrado de isenção, imparcialidade, objetividade e neutralidade e, sobretudo, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, enfim, à margem de mãos que potenciem a violação dos princípios que regem a administração policial.

¹⁰²⁴ Cfr. artigo 21.º, n.º 3 da DUDH.

¹⁰²⁵ PAULO OTERO — *O Poder de Substituição...*, cit., vol. I, p. 48.

¹⁰²⁶ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 960.

¹⁰²⁷ Ou pode mesmo ofender, à luz da doutrina mais restritiva, a reserva constitucional a favor das autoridades públicas. Cfr. PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas...*, loc. cit., p. 56. Esta questão que, no fundo, se associa um pouco à crença de que, na realização do interesse do país, uma entidade pública inspira mais confiança do que uma entidade privada (porque o horizonte desta é traçado pelo lucro), parece ir ao encontro do raciocínio que SMITH elaborou a respeito do melhor exército para um Estado. Segundo este Autor, o melhor exército permanente é aquele em que os soldados são pagos pelo Estado e liderados por um oficial **nomeado em cargo público**. Neste modelo, a obediência dos subordinados ao líder (oficial) decorre voluntariamente e, enquanto o Estado cumprir o seu dever de remunerar os soldados nomeados, estes não terão outro propósito senão o de servir o Estado que lhes paga. Neste sentido, nenhum soldado terá em perspetiva sacrificar os interesses da sociedade e as liberdades do país em prol de quaisquer interesses privados. ADAM SMITH — *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms. Delivered in the University of Glasgow by Adam Smith, reported by a student in 1763*. Ed. Edwin Cannan, Oxford: At The Clarendon Press, 1896, pp. 263-264.

¹⁰²⁸ Cfr. PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., p. 354.

¹⁰²⁹ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 962. O recurso à força física é sempre exercido na certeza de que, o que for feito, não pode ser mudado: “*Quod factum est, infectum fieri non potest*”.

O poder de coação direta insere-se, deste modo, num *monopólio estatal de execução*, que não admite uma rutura entre a *titularidade* e o *exercício*. PEDRO GONÇALVES defende que “a conexão constitucional entre Administração Pública e entidades exclusivamente dedicadas à prossecução do interesse público alcança, no caso de exercício de poderes públicos de autoridade, o sentido de uma *regra constitucional não escrita*”¹⁰³⁰.

A titularidade e o exercício legítimo da violência devem permanecer fundidos e nas mãos do Estado. Para a inviabilização desta cisão concorre, ainda, o facto de o uso da força física encerrar sempre em si “uma dimensão não programável ou não determinável por antecipação, circunstância que potencia o risco de erros¹⁰³¹ e mesmo de abusos”¹⁰³², apesar da existência de critérios normativos a regular o seu emprego (v. g., Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de novembro, NLUMC, princípios da proporcionalidade, da necessidade, da adequação, da proibição do excesso).

Neste sentido, a indeterminação e indefinição das medidas coativas a empregar para cada caso concreto arrasta consigo a impossibilidade quase absoluta de delegação do poder coação física em particulares, na medida em que não cumpre com o requisito dos limites quantitativos — princípio da enumeração dos poderes delegados — exigido na delegação de poderes em particulares¹⁰³³. Este princípio — indispensável — visa a transparência dos poderes delegados, especialmente “o seu campo de ação e as suas influências mais importantes”¹⁰³⁴, no sentido daí se retirar o maior controlo público.

Para além das razões apontadas — que dizem respeito à natureza e estrutura interna do poder coercivo — outras surgem como impedimento à sua delegação, pela aliança que este poder ostenta com a ideia de Estado. Com efeito, a delegação (em particulares) do poder de emprego da força física não se apresenta impossibilitada apenas pelos riscos que comporta e que pode aportar para os cidadãos. Esta inviabilidade prende-se, também, com a “autoridade e soberania estatal”. O Estado, enquanto organização social, tem o direito e o dever de proteger seus cidadãos — *ius protectionis* — e, bem assim, o dever de garantir a segurança interna e externa. Mas pende igualmente sobre o Estado, enquanto organização política, o dever de assegurar a sua própria segurança. Segundo VECCHIO, “se o Estado não tiver real supremacia

¹⁰³⁰ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 960 e 996.

¹⁰³¹ Vários erros podem ocorrer: *error in objecto*, *error in persona*, ou *error in procedendo*.

¹⁰³² PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 962.

¹⁰³³ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 962.

¹⁰³⁴ REINHOLD ZIPPELIUS — *Teoria Geral...*, cit., p. 322.

sobre os indivíduos que o compõem, deixaria de ser Estado, pois a soberania está implícita em sua própria natureza”¹⁰³⁵.

Os poderes públicos de autoridade manifestam-se por contraposição à posição jurídica igualitária que os cidadãos-administrados assumem uns perante os outros. Deixando de existir esta igualdade jurídica entre eles — por surgimento de particulares com especiais poderes genéricos de supremacia sobre outros particulares administrados — que posição ocupariam os poderes públicos (coercivos) relativamente aos mesmos poderes investidos em particulares?

Pelo menos nos tempos que correm, não se concebe colocar particulares ao mesmo nível da figura criada pelo Estado — a Polícia — na prossecução de interesses coletivos. A coercibilidade “não é uma característica geral do Direito” (ou seu elemento específico e essencial, na pretensão de Kelsen); “mas é, em certa medida, uma característica da organização política estatal, dos seus órgãos e figuras afins”¹⁰³⁶.

Para permanecer *eficaz, protegido e organizado*¹⁰³⁷, o poder coercivo evocado pelo Estado deve integrar o núcleo intangível da organização estatal, pois esta é a única forma de manter a sua “mística” e, com esta, a autoridade suprema do Estado no legítimo recurso à força física. A coercibilidade integra, assim, a propriedade inalienável do Estado — *ius domini*.

Sem nos deixarmos contaminar pela teoria do *homo homini lupus* de HOBBS, não abdicamos de apontar a ideia defendida por alguns, segunda a qual a natureza do Homem adverte que a supremacia estatal — emanada, em parte, pelas polícias de ordem pública¹⁰³⁸ — se apresenta indispensável: Nos primórdios da humanidade, “os homens vagueavam pelos campos como feras”. Esta é uma afirmação de CÍCERO, que sustenta a necessidade de existir um temor face a um poder coercivo¹⁰³⁹.

Acolhemos a passagem de Kelsen quando, reportando-se às sociedades primitivas, diz que “A história ensina que, em todos os lugares, a evolução procede da vingança de sangue rumo à instituição de tribunais e ao desenvolvimento de um poder executivo centralizado, ou

¹⁰³⁵ GIORGIO DEL VECCHIO, *apud* JOSÉ FERNANDO NUNES BARATA — s.v. «Autoridade». DJAP, Vol. I. Lisboa: s.e., 1993, p. 615.

¹⁰³⁶ JORGE MIRANDA — *Manual...*, cit., p. 47.

¹⁰³⁷ Cfr. JOSÉ FERNANDO NUNES BARATA — s.v. «Autoridade», *loc. cit.*, p. 615.

¹⁰³⁸ Recorde-se, tratamos aqui das *forças de segurança* habilitadas para o uso coletivo e organizado da força pública. Sobre isto, ver *supra*, Parte I, Capítulo II, 3.

¹⁰³⁹ Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS — *Teoria Geral...*, cit., p. 162. O Autor refere que “o Homem é para os seus semelhantes um animal feroz se deixar de existir um temor face a um poder coercivo”.

seja, rumo a uma centralização progressiva e constante da ordem social coercitiva (...) que conduz, por fim, ao Direito do Estado, a uma ordem coercitiva centralizada”¹⁰⁴⁰.

É neste sentido que podemos afirmar que um Estado sem um poder material de constrangimento é uma contradição em si mesmo¹⁰⁴¹. Mas não basta a sua simples existência. Exige-se a integridade e a pureza com que foi criado. São estas propriedades que têm suportado a legitimidade sociológica para o recurso estatal ao poder regulado e disciplinado da coação, que confere força ao Direito.

O poder de coação direta, como *instrumentum iuris* indispensável à defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, deve permanecer nas mãos de entidades públicas que prosseguem, em exclusividade, o interesse público, as únicas em quem a comunidade deposita a máxima legitimação. O poder de emprego da força pública impõe-se, pois, como um *limite constitucional absoluto de caráter objetivo* na transferência de funções ou tarefas públicas em particulares¹⁰⁴².

O monopólio da violência legítima não significa propriamente o exercício exclusivo da violência, mas, antes, o direito exclusivo, de que se arroga o Estado, de prescrever e, portanto, proibir ou permitir a coerção ou a violência, na certeza de que a função ideal do monopólio é a ausência de toda violência efetiva, primando a persuasão e a força moral¹⁰⁴³. NOZICK observa, com muita propriedade, que “O Estado reivindica o monopólio de decidir quem pode usar a força e quando; diz que só ele pode decidir quem pode usá-la e em que condições; reserva-se o direito exclusivo de transferir a outrem a legitimidade e permissibilidade de qualquer uso de força dentro de suas fronteiras; e arroga-se também o direito de punir todos os que violam seu reivindicado monopólio”¹⁰⁴⁴. Em casos excepcionais de manifesta impossibilidade de recorrer à autoridade pública, o Estado devolve ao povo o poder (privado) de usar a força física contra pessoas ou coisas para a salvaguarda dos seus próprios direitos — v. g., legítima defesa ou ação direta, figuras derivadas do direito de resistência, onde

¹⁰⁴⁰ HANS Kelsen — *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges, 2.^a edição, 3.^a tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 483. Título original: *General Theory of Law and State*.

¹⁰⁴¹ JOSÉ FERNANDO NUNES BARATA — s.v. «Autoridade», *loc. cit.*, p. 616.

¹⁰⁴² PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., p. 953. O poder de coação direta não se impõe como um limite absoluto no caso das entidades administrativas privadas.

¹⁰⁴³ Cfr. PAULO SÉRGIO PINHEIRO — *O Controle do Arbítrio do Estado e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. In **Direitos Humanos no Século XXI — Parte I**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão, 2002, p. 333. Veja-se, também, ALESSANDRO DAROS VIEIRA, ANDREA DOS SANTOS NASCIMENTO e JOSÉ ANTÔNIO LOPES CARDOSO — *O Controle Social e as Novas Concepções Sobre a Polícia*. Revista Preleção — Publicação Institucional da Polícia Militar do Espírito Santo — **Assuntos de Segurança Pública**. Ano VII, n.º 12, dezembro 2013. Vitória: Polícia Militar do Espírito Santo/DEIP, 2013, pp. 14 e ss.

¹⁰⁴⁴ ROBERT NOZICK — *Anarquia, Estado e Utopia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p. 39. Título original: *Anarchy, State and Utopia*, 1974.

encontram suporte constitucional¹⁰⁴⁵ — e, mesmo assim, nos estritos limites impostos por lei, “sendo certo que só ao tribunal compete reconhecer *a posteriori* a legitimidade e, sobretudo, a legalidade do ato”¹⁰⁴⁶.

Fora dos chamados “poderes de todos”, a ninguém é lícito o recurso à força com o fim de assegurar o seu próprio direito¹⁰⁴⁷. Note-se bem que o reconhecimento das situações excepcionais do emprego da força privada não invalida o princípio segundo o qual o Estado constitucional possui o monopólio e a administração do exercício legítimo da violência¹⁰⁴⁸.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, não é aceitável a delegação — em entidades privadas — de funções cuja realização possa implicar o exercício de poderes coercivos a título regular e permanente. Não é, por isso, viável confiar a entidades particulares o exercício de *funções genéricas de polícia e de segurança pública*, facto que, aliás, a ser possível, nos conduziria à existência de polícias privadas¹⁰⁴⁹, as quais, ademais, surgem como uma ameaça à identidade republicana consolidada ao longo dos tempos pelas polícias públicas¹⁰⁵⁰. Tratamos, pois, de tarefas privativas ou exclusivas do Estado, que constituem a chamada *função hobbesiana do Estado*¹⁰⁵¹.

Privatizar a segurança não implica a abertura de todos os domínios da segurança interna. Mas há algum espaço para a privatização, mesmo no campo (sensível) do controlo da criminalidade.

A segurança privada exerce uma função de vigilância tendente ao controlo preventivo de perdas e danos, atuando no **primeiro momento temporal** da prevenção criminal em sentido lato. Exerce uma *função de vigilância* no domínio da *prevenção do perigo* e *prevenção da lesão (ou risco de lesão) do bem jurídico*. Quanto às polícias públicas de segurança, além

¹⁰⁴⁵ Cfr. artigo 21.º da CRP, artigos 337.º, n.º 1, do CC e 32.º do CP, e 336.º, n.º 1 do CC. Não se nos assemelha relevante averiguar se a autodefesa ou defesa legítima de interesses da pessoa agredida, cujo exercício reveste natureza excepcional e subsidiária, configura um poder conferido (seja visto como uma autorização ou permissão estatal para o exercício de um direito privado, seja visto como uma delegação ou concessão do poder público de emprego da força legítima que se manifesta no exercício de um direito privado) ou um direito originário dos particulares, integrado na sua condição de cidadão, pré-existente no seu *status civilis*. Acompanhamos, nesta parte, PEDRO GONÇALVES, para quem o que releva é “estarem presentes direitos privados de emprego legítimo da força e não poderes ou competências públicas”. In *Entidades Privadas...*, cit., pp. 778-784 (780-781).

¹⁰⁴⁶ Cfr. PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., p. 362.

¹⁰⁴⁷ Ex vi artigo 1.º do CPC.

¹⁰⁴⁸ FRIEDRICH MÜLLER — *Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia*. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. 3.ª edição, São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 66, e PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., p. 362.

¹⁰⁴⁹ Sobre a problemática das polícias privadas, Cfr. PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., pp. 359 e ss. Sobre os elementos históricos da polícia privada em França, Cfr. FRÉDÉRIC OCQUETEAU — *Les Défis de la Sécurité Privée...*, cit., pp. 43 e ss.

¹⁰⁵⁰ Cfr. FREDERIC OCQUETEAU — *Les Défis de la Sécurité Privée...*, cit., p. 47.

¹⁰⁵¹ MANUEL DIAS LOUREIRO, apud PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., p. 367.

desta função de vigilância, desenvolvem uma *função de prevenção criminal em sentido estrito*, uma atividade vulgarmente chamada de repressão da criminalidade, que visa a *prevenção reativa à lesão do bem jurídico* e a *prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico*¹⁰⁵². É neste **segundo momento temporal** da prevenção criminal em sentido lato — que apenas tem lugar quando a função de vigilância tenha falhado e não tenha impedido a prática do crime — que, muitas vezes, entra em ação o recurso à violência legítima dos atores públicos de segurança na captura e detenção dos suspeitos, com especial destaque para as forças de segurança, quando em contexto de flagrante delito.

A atribuição deste segundo domínio temporal da prevenção criminal *lato sensu* a uma entidade privada arrastaria, forçosamente, o poder de recurso ou uso da força física. A criação de uma polícia privada por via de uma privatização material total da função de segurança pública — com natureza próxima ou equivalente da de uma força de segurança¹⁰⁵³ — equivale a despir o Estado do monopólio do recurso à coação direta sobre pessoas ou coisas e, com isso, a uma perda, em substância, do espaço estatal onde opera o exercício próprio e pleno de prerrogativas de *ius imperii*¹⁰⁵⁴. “A privatização total dum serviço policial revela-se uma ideia herética na era pós-modernista, talhada pela herança hobbesiana”¹⁰⁵⁵.

Não admira a ideia partilhada por HOBBS, LOCKE e WEBER, para quem compete ao Estado monopolizar o recurso legítimo à força pública (expediente público inalienável), a fim de assegurar a paz pública, a segurança pessoal e o uso e gozo da propriedade.

Ainda segundo MAX WEBER, na história política, não há uma única função ou tarefa que não tenha sido, em algum momento, apossada pelo Estado, assim como também não há nenhuma da qual se poderia dizer que tivesse sido própria ou exclusiva do Estado, a não ser, porém, um meio ou expediente específico que é próprio a toda a associação política: o da

¹⁰⁵² Sobre esta taxonomia da prevenção criminal em sentido amplo e para um largo desenvolvimento desta tese, cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, pp. 307-328.

¹⁰⁵³ Recorde-se a diferença entre forças e serviços de segurança: a designação de forças de segurança é atribuída às corporações policiais que disponham de uma estrutura organizacional com capacidade e habilidade para o uso coletivo da força pública (como é o caso da PSP, da GNR, do Corpo da Guarda Prisional e da Polícia Marítima), apta para operar no quadro da manutenção e reposição da ordem e tranquilidade públicas; “os serviços de segurança são os demais serviços, não necessariamente policiais, que concorrem para garantir da segurança interna” (PJ, SEF, SIS, ASAE). Cfr. JOÃO RAPOSO — *Direito Policial: Lições aos Alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Policopiado, Lisboa, 2003/04, pp. 32-33. Sobre isto, ver *supra*, Parte I, Capítulo II, 3.

¹⁰⁵⁴ BACELAR GOUVEIA refere que o poder do Estado caracteriza-se pela sua permanência, plenitude e exclusividade, não sendo, por isso, “partilhável com mais ninguém ao seu nível de soberania”. “A sua partilha sempre implicaria o desaparecimento da plenitude” do Estado. JORGE BACELAR GOUVEIA — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. I, 4.^a edição revista e atualizada, Coimbra: Almedina, 2011, pp. 161-162.

¹⁰⁵⁵ PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada...*, loc. cit., p. 355.

coação física. Alienar total ou parceladamente o poder de coação direta sobre pessoas ou coisas revolve as teorias políticas de WEBER, para quem o sucesso do Estado depende do monopólio do uso legítimo da força física dentro das suas fronteiras.

O monopólio da violência legítima integra as condições básicas e inalienáveis do Estado constitucional. Neste estrito quadro, estamos certos da vitalidade do pensamento deste Autor:

“Todo Estado fundamenta-se na coação (...). Se existissem apenas complexos sociais que desconhecessem o meio da coação, teria sido dispensado o conceito de Estado; ter-se-ia produzido aquilo a que caberia o nome de *anarquia*, neste sentido específico do termo. Evidentemente, a coação não é o meio normal ou o único do Estado — não se cogita disso —, mas é seu meio específico”.

E prossegue referindo que o Estado “reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do direito de exercer coação”¹⁰⁵⁶.

A perda deste monopólio, a erosão da autoridade legítima e a falência dos serviços públicos de segurança ocasionada por uma ampla desestatização das funções de segurança podem conduzir a um aumento da corrupção e da criminalidade e, em consequência, ao fracasso do Estado.

A essência da função governativa consiste em delimitar as fronteiras entre o público e o privado¹⁰⁵⁷, daí que qualquer reconstrução jurídico-dogmática da fórmula “monopólio da força pública” enfrenta, desde logo, a distinção entre o que BOBBIO designa “a grande dicotomia: público/privado”¹⁰⁵⁸. Esta distinção é usada, na miríade das significações, para delimitar a legitimidade do Estado na interferência da esfera individual (numa teorização político-liberal), e para diferenciar o modelo de mercado (privado) e o modelo estatal

¹⁰⁵⁶ MAX WEBER — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, pp. 525 e ss. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972.

¹⁰⁵⁷ A definição destas fronteiras é feita através da prescrição de normas cujo respeito é assegurado por órgãos administrativos específicos, munidos do poder coercivo e, se necessário, do constrangimento físico. Cfr. JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.^a edição, 1.^a reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, p. 20. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986.

¹⁰⁵⁸ NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14.^a edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 13. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985.

(público) na prestação de serviços à comunidade (teorização económica). A reconstrução daquela fórmula desembocará ora numa utopia, ora numa distopia¹⁰⁵⁹.

¹⁰⁵⁹ O discurso da distopia caracteriza-se pelo domínio dos mais fracos por parte de uma elite corrompida, pelo autoritarismo, totalitarismo e por um controlo social muito opressivo, ou, num sentido mais lato, traduz a antítese da utopia, o oposto da sociedade e do mundo ideais.

PARTE III

NOVOS DESAFIOS DE DESCENTRALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DE PODERES DE POLÍCIA OU FUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA INTERNA

CAPÍTULO I

A SEGURANÇA PÚBLICA NO DECLÍNIO DO ESTADO SOCIAL

- Sumário:**
1. A metamorfose da Polícia: novos desafios no Estado pós-moderno
 2. O crescimento da segurança privada
 3. O novo espaço público
 4. O *lobby* da insegurança

Fontes: ALVES, ROGÉRIO — *Direito à Liberdade e à Segurança*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 141-145. AMADEU — *Polícias, Sociedades e Culturas nos Tempos Modernos. Sua Incidência na Formação Policial*. In **A Polícia ao Serviço do Cidadão**, Textos da Conferência Internacional 2004, Queluz: Inspeção-geral da Administração Interna, 2004, pp. 68-83. ARISTÓTELES — *Política*. Trad., introd. e notas de Mário de Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. Título original: Πολιτικά. AYRES, CARLOS BUENOS — *A Administração Pública Brasileira e as Vicissitudes do Paradigma de Gestão Gerencial*. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n.º 51, CIES-ISCTE — CELTA, 2006, pp. 29-52. BECK, ULRICH — *A Política na Sociedade de Risco*. Trad. Estêvão Bosco. Revista Idéias, Vol. 2, n.º 1, Campinas (SP), 2010, pp. 229-253. Título original: *Politik in der Risikogesellschaft. Essays und Analysen*, 1991. BECK, ULRICH — *La dynamique politique de la société mondiale du risque*. Trad. Bernard Guibert Medd. N.º 01/2001 | **Gouvernance Mondial**, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), 2002. BECK, ULRICH — *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*. Trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006. Título original: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986. BECK, ULRICH — *La Sociedad del Riesgo Mundial: En Busca de la Seguridad Perdida*. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós ibérica, 2008. Título original: *Weltrisikogesellschaft*, 2007. BOBBIO, NORBERTO — *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14.ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985. BOBBIO, NORBERTO — *O Futuro da*

Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.^a edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole del gioco*, 1984. **BONAVIDES**, PAULO — *Ciência Política*. 18.^a edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2011. **CAMPOS**, DIOGO LEITE DE — *Nós. Estudos Sobre o Direito das Pessoas*. Coimbra: Almedina, 2004. **CAMPOS**, DIOGO LEITE DE — *As Relações de Associação — O Direito sem Direitos*. Coimbra: Almedina, 2011. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES — *Intervenções Humanitárias e Sociedade de Risco*. In LEANDRO, José Eduardo Garcia (dir.) — **Nação e Defesa. Nova Ordem Jurídica Internacional?** N.º 97, 2.^a série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001, pp. 17-26. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES — *O Direito Constitucional Passa; o Direito Administrativo Passa Também*. In **Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 61, Coimbra: Coimbra Editora, 2001. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES — *Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública*. In **Moderna Gestão Pública. Dos Meios aos Resultados**, Ata Geral do 2.º Encontro INA, Oeiras: INA/Fundação Gulbenkian, 2000. *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino), desde 3 de Março de 1832 até 25 de Julho de 1833*. Segunda Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1836. **CARDOSO**, GUSTAVO — *Os Media na Sociedade em Rede*. 2.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014. **CASTELLS**, MANUEL — *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede*. Trad. Alexandra Lemos, Catarina Lorga e Tânia Soares. Vol. I, 4.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011. Título original: *The Rise of the Network Society*, 1996. **CORDEIRO**, ANTÓNIO MENEZES — *Tratado de Direito Civil Português, Parte Geral*. Tomo I, 3.^a edição, Coimbra: Almedina, 2009. **DIAS**, HÉLDER VALENTE — *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012. **DIAS**, HÉLDER VALENTE — *O Mundo Passa e a Polícia Também: Metamorfoses da Polícia no Contexto do Estado Pós-Social*. Lisboa: Edição do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2010. **DIAS**, JORGE DE FIGUEIREDO e **ANDRADE** MANUEL DA COSTA — *Criminologia: O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena*. 2.^a reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 1997. **FOLHADELA**, INÊS — *A Nova Ordem Mundial e o Conselho de Segurança*. In LEANDRO, José Eduardo Garcia (dir.) — **Nação e Defesa. Nova Ordem Jurídica Internacional?**, n.º 97, 2.^a série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001, pp. 135-148. **GIDDENS**, ANTHONY — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.^a edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006. Título original: *Runaway World*, 1999. **GIDDENS**, ANTHONY — *Sociologia*. Trad. Sandra Regina Netz. 4.^a edição (reimpressão 2008), Porto-Alegre: Artmed, 2005. Título original: *Sociology*, 2001. **GOMES**, PAULO VALENTE — *A Atividade Policial Como Ciência*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 1, n.º 2, Jul-Dez/2010, pp. 105-125. **GOMES**, PAULO VALENTE — *Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 595-610. **GONÇALVES**, PEDRO COSTA — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005. **HASSEMER**, WINFRIED — *A Segurança Pública no Estado de Direito*. Trad. Carlos Eduardo Vasconcelos. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1995. Título original: *Innere Sicherheit im Rechtsstaat*, 1993. **INNERARITY**, DANIEL — *O*

Novo Espaço Público. Trad. Manuel Ruas. Lisboa: Teorema, 2010. Título original: *El Nuevo Espacio Público*, 2006. **KAUFMANN, ARTHUR** — *Filosofia do Direito*. Trad. António Ulisses Cortês. 5.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014. Título original: *Rechtsphilosophie*, 1997. **KELSEN, HANS** — *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges, 2.^a edição, 3.^a tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *General Theory of Law and State*. **KIRK, G. S., RAVEN, J. E. e SCHOFIELD, M.** — *Os Filósofos Pré-Socráticos. História Crítica com Seleção de Textos*. Trad. Carlos Alberto Louro Fonseca. 7.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010. Título original: *The Presocratic Philosophers. A Critical History with a Selection of Texts*, 1983. **LASSALLE, FERDINAND** — *A Essência da Constituição*. Pref. Aurélio Wander Bastos. 6.^a edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. Título original: *Über die Verfassung*, 1863. **LUÍS, ANTERO** — *Segurança do Estado e Comunicação Social*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.^o Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 71-75. **LOUREIRO, JOÃO CARLOS** — *Desafio de Témis, Trabalhos dos Homens (Constitucionalismo, Constituição Mundial e “Sociedade de Risco”)*. In LEANDRO, José Eduardo Garcia (dir.) — **Nação e Defesa. Nova Ordem Jurídica Internacional?**, n.º 97, 2.^a série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001, pp. 43-59. **LOURENÇO, NELSON, LOPES, ANTÓNIO FIGUEIREDO, RODRIGUES, JOSÉ CONDE, COSTA, AGOSTINHO, SILVÉRIO, PAULO** — *Segurança: Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. GRESI, Lisboa: Edições Colibri, 2015. **MASTROPAOLO, ALFIO** — s.v. «*Clientelismo*». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 177-179. Título original: *Dizionario di politica*, 1983. **MILL, JOHN STUART** — *Sobre a Liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, Lda., 2014. Título original: *On Liberty*. **MONET, JEAN-CLAUDE** — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.^a edição, 1.^a reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986. **MORAIS, CARLOS BLANCO DE** — *A Dimensão Interna do Principio da Subsidiariedade no Ordenamento Português*. Revista da Ordem dos Advogados, Ano 58, julho de 1998, pp. 779-821. **OCQUETEAU, FRÉDÉRIC** — *La Sécurité Privée en France. État des lieux et questions pour l’avenir*. In MELCHIOR, Philippe (dir.) — **Les Partages de la Sécurité : Médiation, Partenariat, Proximité**. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure n.º 33, Paris: Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, 1998, pp. 105-127. **OCQUETEAU, FREDERIC** — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d’Aujourd’hui*. Paris: Éditions l’Harmattan, 1997. **PASHLEY, VEERLE e COOLS, MARC** — *Sécurité privée en Europe: une analyse des trois Livres blancs*. In **Sécurité publique, sécurité privée... Partenariat ou conflit?** Cahiers de la Sécurité – n.º 19 – revue trimestrielle, mars 2012, INHESJ, pp. 40-54. **PEREIRA, CLAUDIO JOSE LANGROIVA** — *Segurança Pública X Segurança Privada*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.^o Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 163-172. **PEREIRA, MARCOS** — *Segurança do Estado e Comunicação Social*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.^o Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra:

Coimbra Editora, 2012, pp. 109-137. **PEREIRA, RUI e ARAÚJO, ANTÓNIO** — *A Atividade de Segurança Privada e os Seus Limites. Segurança Privada* (Atas do 1.º Seminário), MAI, 1999, pp. 35 e ss. **POIARES, NUNO CAETANO LOPES DE BARROS** — *Novos Horizontes para a Segurança Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008. **SECCHI, LEONARDO** — *Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública*. Revista de Administração Pública, n.º 43, Rio de Janeiro, Março/Abril de 2009, pp. 347-369. **SEQUEIRA, JORGE** — *Geopolítica das Megapolis*. In Revista Militar, n.º 2427, Lisboa, Abril de 2004, pp. 389-408. **SHEARING, C. D., e STENNING, P. C.** — *Modern Private Security, Its Growth and Implications*. In TONRY, Michael e MORRIS, Norval (eds.) — **Crime and Justice: An Annual Review of Research**. Vol. 3, Chicago: Chicago University Press, 1981, pp. 193-245. **SILVA, GERMANO MARQUES DA** — *A Atividade Policial como Ciência*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 1, n.º 2, Jul/Dez 2010, pp. 73-77. **SKLANSKY, DAVID ALAN** — *The Private Police*. 46 UCLA L. Rev. 1165, 1998, pp. 1165-1287. **VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES** — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2, Jul/Dez 2011, pp. 47-63. **VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES** — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013. **VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES** — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013. **VASCONCELOS, PEDRO PAIS DE** — *Teoria Geral do Direito Civil*. 5.ª edição, Coimbra: Almedina, 2008. **WARFMAN, DANIEL, e OCQUETEAU, FREDERIC** — *La Sécurité Privée en France. Que sais-je?*, 1.ª édition, Paris: Puf, 2011. **WEBER, MAX** — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972. **WOLKMER, ANTÓNIO CARLOS** — *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito*. 3.ª edição, São Paulo: Editora Alfa Ómega, 2001. **ZEDNER, LUCIA** — *Liquid security: Managing the market for crime control*. **Criminology and Criminal Justice**, n.º 6, London: SAGE Publications, 2006, pp. 267-288.

1. A metamorfose da Polícia: novos desafios no Estado pós-moderno

Nos últimos cem anos, os diferentes modelos políticos e paradigmas da autoridade e de exercício de poderes públicos foram sempre determinantes no reordenamento do sistema de segurança interna. Foi assim após a implantação da República, em que as vontades políticas e ideológicas conduziram à criação da Guarda Nacional Republicana; foi assim com o estabelecimento do Estado Novo, em que o reforço dos poderes estatais levou ao surgimento de uma polícia política e à consolidação e fortalecimento dos poderes discricionários das forças e serviços de segurança; foi assim após a Revolução dos Cravos, em que o triunfo das liberdades individuais determinou a alteração das bases axiológicas da *autoridade*¹⁰⁶⁰ e a extinção da Direção-Geral de Segurança¹⁰⁶¹. No fundo, o arranjo das novas vontades políticas e das novas formas ou bases legitimadoras do poder político foi sempre o móbil para o rompimento ou destruição do sistema anterior, sem prejuízo de o expansivo Estado moderno depender cada vez mais, em termos de organização técnico-administrativa, de uma base burocrática para o exercício dos poderes públicos¹⁰⁶².

A questão que agora se coloca é que, há pouco mais de vinte cinco anos, se tenta um novo reordenamento do sistema de segurança interna, que todos procuram desesperadamente mas que, do ponto de vista sistémico, não existe ou sofre de uma disnusia desestruturante. Ainda que — sem qualquer julgamento ideológico — não se possa dizer que o sistema de segurança pública no pós 25 de Abril tenha funcionado mal, reconhece-se hoje o seu colapso, pela incapacidade de responder a um novo mundo societário do conhecimento e da informação, marcado pelo desenvolvimento científico e tecnológico, pelos problemas económicos e

¹⁰⁶⁰ Não é demais recordar que, no período do Estado Novo, a autoridade democrática era, na verdade, uma *falsa autoridade*, construída na base do temor do povo e de uma consciência social distorcida. O sistema de poder instituído tinha, por base, a coercibilidade. A Revolução do 25 de Abril destruiu esta legitimidade não genuína, destronou a falsa autoridade (o autoritarismo) e fundou-se, de forma gradual, na base das doutrinas voluntaristas do poder político, a crença e a fé da legitimidade da autoridade democrática. Para mais desenvolvimento, *supra*, Parte I, Capítulo I, 3.

¹⁰⁶¹ A Direção-Geral de Segurança foi criada pelo Governo presidido por Marcello Caetano, através do Decreto-Lei n.º 49 401, de 24 de novembro de 1969, para substituir a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE). Foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril.

¹⁰⁶² Cfr. MAX WEBER — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, p. 210. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972.

sociais, pelos desequilíbrios financeiros, pela globalização e pela desestruturação da autoridade pública e da soberania nacional.

O País não encontrou, ainda, um sistema novo, equilibrado e durável. O mundo societário que WEBER antevia com estabilidade e previsibilidade está desregulado, desordenado, e a sociedade não percebe com que cartas jogamos. Afinal, o que temos e o que vamos encontrar?

No essencial, diremos que existem algumas forças de ação que são determinantes na transformação do mundo e da nossa sociedade atual.

Primeiro, a globalização, a nova (des)ordem de um *mundo desvairado, virado do avesso*¹⁰⁶³, sem rumo certo, que leva à mundialização de tudo o que é apreensível por todos: valores, ideais, ideologias, hábitos de consumo, modas ou costumes, sistemas de mercado financeiro, ciências, tecnologias, enfim, tudo. GIDDENS assinala que, movida pelo progresso vertiginoso nos processos de comunicação, “a globalização é política, tecnológica, cultural, além de económica”, sendo também um “fenómeno «interior» que afeta aspetos íntimos e pessoais das nossas vidas”. Esse mundo globalizado, em transformação, está a aniquilar aspetos tradicionais da sexualidade, do casamento e da família, conduzindo a uma crise de valores. Nas décadas mais recentes, estes domínios têm servido de “campo de batalha entre a tradição e a modernidade”¹⁰⁶⁴.

Segundo, a (única) ideologia do mercado capitalista globalizado, soltada pelo neoliberalismo, com todas as suas consequências nefastas (monopólios de produção, clientelismo¹⁰⁶⁵, favorecimentos, corrupção, suborno) e procriadora de hábitos de consumo massivos.

Terceiro, a emergência de uma nova economia eletrónica global que já não tem por base a produção mas sim os movimentos de capitais, fluxos financeiros alimentados pelo dinheiro eletrónico, capazes de desestabilizar as economias mais sólidas.

¹⁰⁶³ Conceitos retirados de ANTHONY GIDDENS — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.^a edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006, pp. 11, 16 e 18. Título original: *Runaway World*, 1999.

¹⁰⁶⁴ ANTHONY GIDDENS — *O Mundo...*, cit., pp. 22-23 e 57-59. Ver, também, NELSON LOURENÇO, *et al.* — *Segurança: Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. GRESI, Lisboa: Edições Colibri, 2015, p. 16.

¹⁰⁶⁵ Falamos, aqui, de um clientelismo com significado político, no sentido da criação de vínculos de interesses entre grandes empresas e estruturas políticas de partidos de massa, a que se associa um sistema de troca de benefícios ou conveniências, como seja, o apoio (ou fidelidade) partidário em troca da proteção de interesses económicos por parte do *patronus* (sistema político). Para um desenvolvimento do conceito, ver ALFIO MASTROPAOLO — s.v. «*Clientelismo*». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 177-179. Título original: *Dizionario di politica*, 1983.

Quarto, a *metamorfose social do perigo*, a instabilidade do *vulcão civilizacional*¹⁰⁶⁶, a incerteza e a insegurança crescentes, em parte motivadas pela incapacidade do sistema de segurança estatal no acompanhamento de um desenvolvimento científico e tecnológico sem igual na história da humanidade, a que se juntam os meios de comunicação eletrónica instantânea e as redes sociais, capazes de mover massas numa questão de minutos.

Quinto, a revolução digital. A era do conhecimento e da comunicação constante e ativa libertou a sociedade dos grilhões da ignorância, produzindo uma cidadania mais ativa, mais dinâmica, mais reflexiva, mais sábia, mais cogitativa, e, com isso, mais reivindicativa e mais exigente perante o governo e a organização da sociedade em geral. O poder político não lida, como lidava no passado, com uma sociedade de “massa bruta”, de mediocridade coletiva¹⁰⁶⁷. Lida, agora, com a chamada *activae civitatis* de uma democracia ativa, em que a maturidade e a consciência de responsabilidades dos cidadãos os leva a intervir em defesa da liberdade e do Estado democrático de direito¹⁰⁶⁸.

Sexto, a parcial alienação de direitos soberanos, decorrente da adesão à União Europeia e da cada vez mais cerrada integração e aconchegamento do espaço europeu, a que podemos juntar a queda de fronteiras físicas no Espaço Schengen, em que a maior circulação de pessoas, serviços e bens oferece (novas) conjunturas de prosperidade e crescimento, mas propicia também novas oportunidades para a criminalidade. Além de que, como nota GIDDENS, sob o impacto da globalização, a soberania nacional tornou-se menos fúlgida, assistindo-se a alterações do seu conceito tradicional¹⁰⁶⁹.

Sétimo, a transferência de clássicas funções estatais para espaços alternativos de exercício de poderes públicos e da autoridade, mormente com a imparável e crescente privatização de funções ou tarefas de segurança, de onde decorre uma consequente dilatação da segurança privada e o colateral encolhimento do espaço de segurança pública.

¹⁰⁶⁶ Cfr. ULRICH BECK — *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*. Trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006, pp. 14 e 27. Título original: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986.

¹⁰⁶⁷ Na verdade, era o tipo de sociedade com que os governos mais opressivos gostavam de lidar. Um povo leigo, passivo ou descomprometido com os assuntos do governo e com a vida política torna-se mais dócil e, por isso, é mais fácil de dominar. Cfr. NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 31. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole dei giochi*, 1984.

¹⁰⁶⁸ Em contexto diferente, cfr. ARTHUR KAUFMANN — *Filosofia do Direito*. Trad. António Ulisses Cortês. 5.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014, p. 441. Título original: *Rechtsphilosophie*, 1997.

¹⁰⁶⁹ Cfr. ANTHONY GIDDENS — *O Mundo...*, cit., p. 78. Ver, também, NELSON LOURENÇO, et al. — *Segurança: Horizonte 2025...*, cit., p. 48.

Em oitavo e último lugar, o desenvolvimento de uma *sociedade (superindustrializada) do risco mundial (global)* — que ULRICH BECK trouxe para a ribalta¹⁰⁷⁰ — geradora de novas tensões sociais, que convoca uma (difícil) adaptação dos modelos policiais baseados, por tradição, na prevenção do perigo¹⁰⁷¹.

Esta *nova ordem mundial*¹⁰⁷² mais diversa e complexa, emergente daquelas transformações económicas, sociais, políticas e ideológicas, e dinamizada por fluxos geográficos e informacionais constantes, não deixou a função administrativa da segurança ilesa¹⁰⁷³. Ainda que não se possa falar numa falência da administração da segurança pública, certo é que, nos dias que correm, é possível identificar, com relativa facilidade, uma espécie de crise ou entropia que tem afetado os modelos policiais das sociedades democráticas ocidentais. Se é que possamos falar em *crise* ou se, em rigor, devamos antes falar numa *metamorfose* da administração estatal em geral, e da administração policial em especial, própria da evolução social em todos os momentos históricos.

Qualquer diagnóstico a uma crise “aparente” da instituição policial conduz-nos a dois momentos de análise: o primeiro, sobre a autenticidade da “aparência”; o segundo — cuja existência dependerá sempre da infirmação ou confirmação da primeira premissa — sobre a natureza do fenómeno, de modo a poder categorizá-lo, ou não, como uma verdadeira crise, o que será sempre difícil em razão da elasticidade do próprio conceito de “crise”.

As interpretações ou conclusões retiradas destas análises permitem, depois, avançar com uma profecia sobre o destino da instituição policial, pelo menos, quanto à previsão do seu colapso total ou da sua sobrevivência.

¹⁰⁷⁰ ULRICH BECK — *La Sociedad del Riesgo Mundial: En Busca de la Seguridad Perdida*. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós Ibérica, 2008. Título original: *Weltrisikogesellschaft*, 2007; *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*. Trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006. Título original: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986; *A Política na Sociedade de Risco*. Trad. Estêvão Bosco. Revista Idéias, Vol. 2, n.º 1, Campinas (SP), 2010, pp. 229-253. Título original: *Politik in der Risikogesellschaft. Essays und Analysen*, 1991; *La dynamique politique de la société mondiale du risque*. Trad. Bernard Guibert Medd. N.º 01/2001 | **Gouvernance Mondial**, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), 2002.

¹⁰⁷¹ Como é evidente, aquilo a que se tem chamado de *sociedade de risco* não atinge, apenas, as questões de segurança pública interna. Os seus efeitos são transversais a outros domínios, como é o caso da segurança externa. Veja-se, por exemplo, o artigo de JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Intervenções Humanitárias e Sociedade de Risco*. In LEANDRO, José Eduardo Garcia (dir.) — **Nação e Defesa. Nova Ordem Jurídica Internacional?** N.º 97, 2.ª série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001, pp. 17-26.

¹⁰⁷² O conceito é de INÊS FOLHADELA — *A Nova Ordem Mundial e o Conselho de Segurança*. In LEANDRO, José Eduardo Garcia (dir.) — **Nação e Defesa. Nova Ordem Jurídica Internacional?**, n.º 97, 2.ª série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001, pp. 135-148.

¹⁰⁷³ Cfr. HÉLDER VALENTE DIAS — *O Mundo Passa e a Polícia Também: Metamorfoses da Polícia no Contexto do Estado Pós-Social*. Lisboa: Edição do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2010, p. 31.

Segundo VALENTE DIAS, a crise da Polícia passa por três ideias fundamentais, que tratamos de desenvolver com um cunho próprio, mas sem nos afastarmos das concepções básicas apresentadas pelo Autor¹⁰⁷⁴:

Em primeiro lugar, o fracasso do Estado social baseado na velha matriz do *Contrato Social* de ROUSSEAU conduziu à perda do monopólio estatal da função administrativa da segurança (pública interna).

Apesar da clássica construção de *serviço público* alicerçada em DUGUIT alimentar, ainda, o imaginário da sociedade — que vê a segurança pública como sendo uma função típica e exclusiva do Estado democrático —, a verdade é que a proteção de pessoas e bens é, hoje, uma tarefa partilhada entre o Estado e a sociedade. O sumiço do monopólio estatal da segurança pública deu lugar a mecanismos de coprodução da segurança entre Estado e sociedade civil. A crise do serviço público do Estado-providência arrastou, de modo inevitável, a crise da Polícia.

Neste novo contexto, a tradicional tarefa de prevenção dos perigos e da criminalidade passou a incorporar o mercado da segurança privada, cujos fins lucrativos são, em bom rigor, pouco compagináveis com os princípios da prossecução do interesse público e da imparcialidade da atividade administrativa. No sentido de proporcionar um equilíbrio entre as finalidades privadas e públicas, resta ao Estado assumir um papel regulador, assente na ideia de *progressive governance*, tendente à garantia dos direitos dos cidadãos e respeito pela lei.

Em segundo lugar, o modelo ou sistema de domínio legal-burocrático da Administração Pública (onde se insere a administração policial) tem-se mostrado incompatível com o mundo pós-moderno e desadequado às exigências do novo espaço público. O novo contexto social exige a queda de velhos dogmas e a alteração das regras de funcionamento tradicionais, como a direção das tarefas administrativas, burocraticamente centrada, a excessiva formalidade nos processos decisórios ou a cerrada standardização dos serviços prestados.

Para uma adaptação ao novo mundo do conhecimento e da informação, o Estado e, indissociavelmente, a Administração (central e local) devem ser menos soberanos e mais sabedores, menos centro de poder e mais reguladores, menos autoritários e mais supervisores, menos heróis e mais inteligentes¹⁰⁷⁵.

¹⁰⁷⁴ HÉLDER VALENTE DIAS — *O Mundo Passa...*, pp. 28 e ss., e *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 125 e ss.

¹⁰⁷⁵ Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública*. In **Moderna Gestão Pública. Dos Meios aos Resultados**, Ata Geral do 2.º Encontro INA, Oeiras: INA/Fundação Gulbenkian, 2000, p. 26, e *O Direito Constitucional Passa; o Direito Administrativo Passa*

Em terceiro lugar, é o próprio plano orgânico-institucional dos próprios corpos de polícia que contribui para o fracasso ou insucesso da instituição policial. A pluralidade de entidades públicas votadas à causa da segurança pública e a multiplicidade e diversidade dos seus modelos organizacionais desfavorece, sem dúvida, a proficiência da administração da segurança pública interna perante a incessante e progressiva complexidade da vida social.

As alterações da vida em comunidade, associadas a um crescimento constante das cidades e a uma ideologia social assombrada por um imago do risco latente e oculto em toda a parte, não permitem mais a manutenção do paradigma administrativo emergente de doutrinas solidaristas e de previdência e justiça sociais. O surgimento de sociedades de massa¹⁰⁷⁶ e tecnologicamente desenvolvidas conduziu à complexidade da função securitária e, por conseguinte, à desadequação dos modelos tradicionais da administração da segurança¹⁰⁷⁷, manchados e ameaçados pela pulverização dos centros de decisão policial que conduz à perda da unidade de visão do mundo e do exercício da atividade administrativa da segurança pública.

Parece, pois, perante estas três ideias apresentadas por VALENTE DIAS, fundamentos de uma pretensa crise da Polícia, que se impõe uma reestruturação da administração policial que passe por uma suavização progressiva do centralismo burocrático e a adoção de modelos de organização e função administrativa inspirados nos sistemas da Nova Gestão Pública (*new public management*) e da boa governação pública (*governance*).

Não obstante aceitarmos que aquelas conjunturas contribuem, sem dúvida, para a deformidade do modelo tradicional da administração policial, não cremos que daí se possa concluir no sentido da existência de uma “crise da Polícia”. Afinal, a perda do monopólio estatal da função administrativa da segurança pública ou a rigidez do sistema administrativo-

Também. In **Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 61, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 713.

¹⁰⁷⁶ Segundo BONAVIDES, o moderno conceito de *sociedade de massa* traduz, na essência, as manifestações fenomenológicas mais significativas que se prendem à composição estrutural das sociedades contemporâneas. Cfr. PAULO BONAVIDES — *Ciência Política*. 18.ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 63.

¹⁰⁷⁷ Não são apenas os modelos de organização e administração da segurança que revelam dificuldades em adaptar-se rapidamente às novas tecnologias. De uma forma geral, essa necessidade de adaptação revela-se em todos os domínios da Administração. O preâmbulo de Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, que procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, evidencia isso mesmo: apesar de aludir ao caráter inovador deste decreto-lei, reconhece a sua erosão pelo célere desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, assim como pela correspondente mudança dos paradigmas do relacionamento interpessoal, comercial e administrativo nas sociedades contemporâneas. E prossegue referindo que este ritmo acelerado de transformação da realidade social e económica em que se inscreve e atua a Administração Pública, ela própria em transformação, a par do ritmo igualmente acelerado da evolução tecnológica, nas mais diversas áreas, exigem do legislador um atento acompanhamento e suscitam a produção de novos impulsos legislativos de caráter sistemático.

burocrático da segurança pública pode não levar à rutura final da instituição policial, mas comportar-se precisamente ao contrário, evoluindo de forma a adequar-se às novas exigências sociais e corresponder ao novo mundo pós-moderno e dos tempos líquidos, desde que a incessante renovação social continue ordenada e inteligível na sua realidade (uma realidade marcada pela fluidez). Não queremos, com isso, dizer que o velho modelo burocrático deva preservar todas as suas características. Pretendemos, antes, salientar as virtudes da sua matriz de base — como, por exemplo, os princípios da hierarquia, da divisão de funções ou tarefas, ou da especialização —, essenciais no quadro da administração da segurança.

Algumas conjunturas sociais têm conduzido a administração policial a uma adaptação de fundo, e o sucesso dos ajustes não radica, de todo, num qualquer processo de eliminação do modelo burocrático.

Veja-se, por exemplo, que a esfera de tarefas administrativas prestacionais sofre, com o decorrer do tempo, uma ampliação *intensiva e qualitativa* — e não tanto extensiva e quantitativa — que exige um tratamento e um desenvolvimento técnico-burocrático acrescido por parte dos serviços do Estado e da administração local¹⁰⁷⁸. A Polícia tem correspondido a esta exigência, através da criação de áreas de especialidade para gerir os conflitos sociais mais complexos (v. g., a violência doméstica, a criminalidade informática, o tráfico de pessoas, armas ou drogas).

Pense-se na reivindicação, sempre crescente, de respostas ou reações rápidas dos serviços burocráticos diante de situações atingidas por uma forte pressão social — a opinião pública, apoiada pelos meios de informação televisivos, de comunicação eletrónica ou pela imprensa em massa — que ganha, por vezes, contornos de clamor público, no sentido da maior aceleração possível na resolução dos casos. Reconhece-se, aqui também, uma administração policial mais elástica e expedita, fruto de uma adaptação às novas exigências sociais.

Pense-se, de igual forma, na modernização tecnológica das várias forças e serviços de segurança, na maior humanização da ação policial, na crescente cientificidade da função de polícia, na delicadeza e aprofundamento da atividade (operacional e administrativa) na resolução de conflitos, na superior formação, tecnicidade, especialização e profissionalismo, em comparação com os modos mais grotescos do caricaturado “polícia pantafaçado e de bigode farfalhudo” dos anos mais distantes ou do agente de autoridade do Estado Novo, que usava e abusava do poder discricionário e, até, da força bruta.

¹⁰⁷⁸ Cfr. MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, cit., Vol. II, p. 210.

Acreditamos, por tudo o que se disse, que o conceito de “crise” não traduz o fenómeno da (re)adaptação do modelo administrativo-burocrático da segurança ao mundo societário em transformação. Trata-se de uma adaptação difícil, é certo, mas que não confere autenticidade à “crise da Polícia” de que se fala. Preferimos o conceito de *metamorfose* ou *transmutação* para traduzir esta *crise aparente*.

Perante o declínio do paradigma *estadocêntrico*¹⁰⁷⁹, o modelo administrativo burocrático (de matriz weberiana) depara-se com a engessadura dos seus princípios de funcionamento e de organização. Em seu lugar, surgem novos arquétipos de gestão administrativa, cujo desenvolvimento abrupto acusa, ainda, uma flagrante e profunda crise de legitimidade sociológica e jurídica. Não obstante, no tocante ao papel que agora desempenha, o Estado regulador tem conseguido manter a confiança de uma sociedade que suspeita, sempre, da desestatização (ou privatização) de certas funções públicas fundamentais para a regulação da vida em comunidade. Esse princípio da confiança mútua é essencial, sob pena de se criar o hábito recorrente — a que MILL se refere — de a sociedade “olhar para o governo como um representante de um interesse oposto ao interesse público”¹⁰⁸⁰.

Os novos caminhos trilhados pelo Estado que, no mundo recente, se desprende cada vez mais das políticas intervencionistas e providencialistas, promovem um movimento designado de *privatização* de funções ou tarefas públicas que, em bom rigor, pode ser visto como um verdadeiro processo de *desestatização* ou *despublicização*. Com efeito, apesar de o Estado falar em *privatização* para traduzir um dos principais instrumentos das reformas administrativas, a verdade é que esta designação não passa de uma fórmula retórica para encapotar o recuo do Estado de bem-estar social que a sociedade não pretende ver enfraquecer ou falir. É desta forma que o Estado procura manter viva a confiança dos cidadãos, até à chegada da era do resgate da legitimidade perdida.

Porém, ao falarmos de desestatização, não pretendemos, com isso, aludir a um abandono do Estado no provimento da segurança pública. Como é evidente, a transferência de tarefas públicas de segurança para o setor privado não significa que o Estado seja substituído ou eclipsado, na totalidade, pela emergência da segurança privada, até porque o Estado continua

¹⁰⁷⁹ CARLOS AYRES toma este conceito para caracterizar a retração do Estado perante o recurso à privatização das empresas estatais e dos serviços públicos, assim como à desregulamentação económica e financeira. Cfr. CARLOS BUENOS AYRES — *A Administração Pública Brasileira e as Vicissitudes do Paradigma de Gestão Gerencial. Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 51, CIES-ISCTE — CELTA, 2006, p. 31.

¹⁰⁸⁰ JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, Lda., 2014, p. 38. Título original: *On Liberty*. O Autor alude a este hábito para se referir à repugnância que o povo inglês sentia, no século XVIII, em relação ao seu governo. Um sentido diverso mas convergente para a significação que pretendemos aqui transmitir.

a assumir o papel principal na prestação da segurança, em especial no que respeita ao núcleo duro das funções policiais, cuja titularidade preserva¹⁰⁸¹. Assiste-se, antes, a um movimento de *pluralização* de atores (públicos e privados) na prestação de serviços de segurança que acompanha um processo progressivo de desestatização. Assim, não é errado tomar os conceitos de *pluralização* e *desestatização*, em vez do conceito de *privatização* da segurança pública.

Seja como for, neste processo de metamorfose, reconhece-se uma erosão da instituição policial, decorrente da perda do monopólio estatal na provisão da segurança de pessoas e bens. Como observa ZEDNER¹⁰⁸², a segurança privada preenche (ou, até, usurpa) funções historicamente cometidas ao Estado, conduzindo ao desgaste do monopólio estatal dos serviços de segurança pública interna. A dispersão do monopólio da segurança pública entre entidades governamentais e entidades privadas é, talvez, o traço mais distinto da política de segurança contemporânea. Há espaços da segurança pública que, perante as transformações do mundo da sociedade tardo-moderna, vão migrando para a segurança privada, expandindo-se, deste modo, o império (e *imperium*) privado.

A metamorfose das polícias públicas de segurança tem origem na enfatização da noção de *responsabilização*, em razão de o Estado entender que a sociedade em geral (indivíduos e organizações) deve assumir um papel de maior (cada vez maior) responsabilidade na sua própria proteção e segurança.

Ainda que a privatização de funções de segurança pública possa ser corretamente interpretada como sendo, antes, uma desestatização, a abertura de espaços à segurança privada não pode ser vista, de forma radical, como uma irresponsável alienação de funções do Estado, mas antes como um mecanismo de racionalidade, deixando aos privados (à sociedade) aquilo que pode ser por eles assegurado. Com efeito, a *despublicatio* ou desestatização de uma função ou tarefa pública não significa, propriamente, uma retração ilegítima e inconsciente do Estado, dado que, em boa verdade, nenhuma tarefa de que está incumbido de prosseguir é objeto de uma apropriação perpétua na sua execução efetiva. Quanto à realização de uma finalidade coletiva, a História testemunha avanços e recuos do Estado perante a sociedade, apropriações e devoluções (ou *publicatio* e *despublicatio*) de tarefas, estatizações e privatizações de funções administrativas. Recordemos WEBER, segundo o qual o único

¹⁰⁸¹ O núcleo duro e essencial da função policial abarca os domínios da prevenção criminal em sentido estrito, ordem pública, inteligência, investigação criminal e cooperação internacional.

¹⁰⁸² LUCIA ZEDNER — *Liquid security: Managing the market for crime control*. **Criminology and Criminal Justice**, 2006, n.º 6, London: SAGE Publications, p. 273.

expediente (ou função) próprio e exclusivo do Estado é o recurso legítimo à coação física, um meio específico que é inerente a toda a associação política¹⁰⁸³.

O papel do Estado não está vinculado à execução. Não importa, em rigor, *quem* desempenha a tarefa administrativa. A garantia duma prossecução adequada e eficaz da atividade de segurança reside em definir, regular e controlar *como* é executada. É essa a responsabilidade que deve edificar o papel do Estado pós-intervencionista.

Situado entre o Estado intervencionista e o liberal, o Estado regulador passou a deslocar o seu papel primordial da implementação e execução das funções ou tarefas públicas para a coordenação e controlo¹⁰⁸⁴. É assim com a segurança privada, cujo licenciamento, controlo e fiscalização das suas atividades e respetiva formação estão atribuídos à Polícia de Segurança Pública, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-Geral da Administração Interna¹⁰⁸⁵.

Perante o reconhecimento da emergência de um novo modelo de Estado — o Estado regulador —, tendencialmente incompatível com o modelo administrativo-burocrático weberiano, a subsistência de um modelo de administração e organização policial essencialmente burocrático não permite uma conclusão no sentido de que existe uma verdadeira resistência, por parte do Estado, no que concerne à reestruturação e modernização da administração policial, ou uma qualquer tentativa de revitalização do velho modelo administrativo-burocrático. E muito menos se pode falar numa crise fatal da Polícia ou numa decadência vertiginosa da sua existência. Tais formulações representam um equívoco alvitado por quem não contempla, com rigor, os fundamentos edificantes da **especificidade** da instituição policial num Estado constitucional democrático de direito.

A difícil adaptação da administração policial aos novos modelos de administração (mormente, a Nova Gestão Pública ou a *public governance*) deve-se, em boa parte, às especificidades que a caracterizam, mas não significa que haja um falhanço na reestruturação das políticas administrativas desse setor em particular. De entre as especificidades marcantes da instituição policial, destacam-se três que, pela força da tradição política e cultural centralizadora e autoritária, criam atritos quando confrontadas com os novos modelos de gestão administrativa, mantendo o sistema de administração burocrática como dominante: a organização hierárquica muito vincada; a origem castrense das forças de segurança que

¹⁰⁸³ Cfr. MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, cit., Vol. II, p. 525.

¹⁰⁸⁴ Cfr. LEONARDO SECCHI — *Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública*. Revista de Administração Pública, n.º 43, Rio de Janeiro, Março/Abril de 2009, p. 360.

¹⁰⁸⁵ Cfr. artigo 3.º, n.º 3, alínea b) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que aprova a Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública.

impõe, hoje ainda, uma disciplina, um espírito corporativo e valores muito próprios; e a **singularidade** deste ramal da atividade administrativa, que lida hegemonicamente com o uso legítimo da força física, personificando o monopólio estatal da violência legítima¹⁰⁸⁶.

Alienar, no todo ou em parte, o poder de coação direta sobre pessoas ou coisas revolve, por completo, as teorias políticas de HOBBS, segundo o qual o fim (ou tarefa) supremo do Estado é a segurança dos súbditos (do povo) — *Salus Populi* —, que confiaram a paz e a segurança de suas vidas na instituição do poder político, como corolário da necessidade de alguém (o Estado ou *Leviatã*) deter legitimamente o *summa potestas* para os “defender das invasões dos estrangeiros e dos danos uns dos outros”¹⁰⁸⁷; Kelsen que, na sua definição de Estado como sociedade politicamente organizada e regulada pelo Direito, enquanto “ordem coercitiva” ou “organização da força”, não deixa de reconhecer a essencialidade do monopólio do uso da coação por parte do Estado¹⁰⁸⁸; MAX WEBER, que defende que o sucesso do Estado depende do monopólio do uso legítimo da força física dentro das suas fronteiras¹⁰⁸⁹; ou de ALMOND e POWELL, para quem “a força física legítima é o fio condutor da ação do sistema político”¹⁰⁹⁰. É certo que os postulados talhados por estes Autores surgem em enquadramentos culturais e políticos que não se compaginam com o Estado de direito contemporâneo, mas não deixam, por isso, de evidenciar que a violência legítima não deve aspergir-se por várias mãos.

A perda deste monopólio, a erosão da autoridade legítima e a falência dos serviços públicos de segurança, ocasionada por uma ampla desestatização das tradicionais funções de interesse coletivo, podem conduzir a um aumento da corrupção e da criminalidade e, em consequência, ao fracasso do Estado. Ainda que tal cenário não traduza, por inteiro, o

¹⁰⁸⁶ Trataremos, adiante, de desenvolver este assunto (Capítulo II, 1).

¹⁰⁸⁷ Cfr. THOMAS HOBBS — *Leviatã. Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner; Rev. Eunice Ostrensky. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003, pp. 11-12 e 147. Título do original inglês: *Leviathan*, Cambridge University Press, 1996.

¹⁰⁸⁸ Diz-nos Kelsen que “O Direito, com certeza, é uma ordenação que tem como fim a promoção da paz, na medida em que proíbe o uso da força nas relações entre os membros da comunidade. Contudo ele não exclui absolutamente o uso da força”, concluindo que “o Direito faz do uso da força um monopólio da comunidade”, convindo ao Estado, enquanto órgão da comunidade, constituído por ela, monopolizar o uso da força legítima. E refere, mais adiante, que “O Estado é uma organização política por ser uma ordem que regula o uso da força, porque ela monopoliza o uso da força”. HANS Kelsen — *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges, 2.^a edição, 3.^a tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000, pp. 30 e 273. Título original: *General Theory of Law and State*.

¹⁰⁸⁹ Cfr. MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II., p. 525 e ss.. A tese de WEBER tornou-se central no estudo da moderna ciência política do mundo ocidental.

¹⁰⁹⁰ ALMOND e POWELL, *apud* NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14.^a edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 82. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985.

arquétipo de um *failed State* ou, na expressão de GOMES CANOTILHO, um *Estado falhado-falido-faltoso*¹⁰⁹¹, a verdade é que uma simples aproximação a esta ideia é suficiente para repugnarmos qualquer circunstância que possa expor o Estado a esse risco.

Cremos, pois, que o instituto de Polícia *pública, democrática e representativa* dos interesses de segurança da sociedade civil é insubstituível, constituindo-se como o “símbolo mais visível do sistema formal de controlo, o mais presente no quotidiano dos cidadãos e, por via de regra, o *first-line enforcer* da lei criminal”¹⁰⁹². Depreciar esta conceção seria um erro com consequências irreparáveis.

Nesta nova fase, pós-intervencionista, o Estado deve conservar as suas condições e as suas responsabilidades básicas, para evitar um esgotamento do instituto de *Polícia* ou, mesmo, uma crise estatal. O monopólio da violência legítima integra essas condições básicas e inalienáveis do Estado.

Na atualidade, o Estado tem sabido conservar o monopólio da coação direta sobre pessoas ou coisas. Porém, esta circunstância não evitou que se fale já de uma crise estruturante do conceito de *Polícia* ou de uma crise dos seus paradigmas. A metamorfose da Polícia não é setorial ou isolada, mas contextual e relacional. É no contexto da nova ordem social e mundial que se agudizam as desconformidades da organização policial nas suas relações com os renovados e complexos conflitos sociais. Como é evidente, o tempo conduzirá a uma superação das disfunções da instituição policial e, ainda que se chegue ao conceito de *crise*, ao seu suprimimento. Como refere WOLKMER, uma das características mais marcantes de uma crise é a sua transitoriedade. Nada pode ficar indefinidamente em quebra ou rutura¹⁰⁹³.

2. O crescimento da segurança privada

Um dos aspetos mais marcantes da privatização da Polícia é o seu carácter internacional. O mundo moderno envolveu-se do policiamento privado para a segurança pessoal e a proteção da propriedade. Desde que não haja uma manifesta usurpação das funções atribuídas aos

¹⁰⁹¹ Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Intervenções Humanitárias...*, cit., p. 24.

¹⁰⁹² JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e MANUEL DA COSTA ANDRADE — *Criminologia: O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena*. 2.^a reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 443.

¹⁰⁹³ ANTÓNIO CARLOS WOLKMER — *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito*. 3.^a edição, São Paulo: Editora Alfa Ómega, 2001, p. 71.

atores de segurança pública, a segurança privada pode instalar-se e ocupar o espaço que, aparentemente, é deixado pelo Estado para partilha de responsabilidades.

Ao longo das últimas três décadas, a segurança privada tem expandido o seu universo de forma surpreendente¹⁰⁹⁴. Ganhou espaços que, até há bem pouco tempo, eram reservados às autoridades públicas (v. g., o rastreio, inspeção e filtragem de bagagens e cargas e o controlo de passageiros no acesso a zonas restritas de segurança nos portos e aeroportos, a segurança em eventos de natureza desportiva, cultural ou artística) e diversificou, cada vez mais, a natureza das suas funções prestacionais, adaptando-se aos novos desafios alimentados por um sentimento de insegurança (v. g., a videovigilância, a exploração e a gestão de centrais privadas de receção e monitorização de sinais de alarme, a proteção pessoal, o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de fundos e valores)¹⁰⁹⁵. Nesta expansão, a Confederação Europeia dos Serviços de Segurança (CoESS — *Confederation of European Security Services*, fundada em 1989) teve (e continua ter) um papel preponderante, representando o setor dos serviços de segurança privada de 24 países europeus, entre os quais 19 Estados-membros da UE, traduzindo-se em cerca de 60.000 empresas de serviços de segurança privada empregando mais de dois milhões de profissionais¹⁰⁹⁶.

O crescimento da segurança privada não provoca, porém, o alargamento do seu campo de intervenção primordial: a gestão do risco. O papel da segurança pública incide mais na prevenção e resolução do perigo, e no controlo social formal.

A expansão do Estado-providência na Europa ocidental a partir da segunda metade do século XX — e, em Portugal, sobretudo a partir da Terceira República — melhorou, sem dúvida, os modelos de prevenção e segurança, numa época em que a proteção ou seguridade de pessoas e bens era antes vista como um direito adquirido, e não tanto como um valor e uma liberdade formal. Os modelos policiais baseados na prevenção do perigo criaram a ilusão de um elevado nível de segurança, renegando o sentimento de insegurança para um estado de exceção.

A par desta mudança, depois da queda do Estado Novo, a sociedade viu-se irradiada por uma cultura de otimismo que conduziu à prevalência dos valores da liberdade, em detrimento do valor *segurança*. Ferida por uma crise de legitimidade e de identidade das polícias

¹⁰⁹⁴ Para uma visão do crescimento da segurança privada na Europa, ver VEERLE PASHLEY e MARC COOLS — *Sécurité privée en Europe: une analyse des trois Livres blancs*. In **Sécurité publique, sécurité privée... Partenariat ou conflit?** Cahiers de la Sécurité – n.º 19 – revue trimestrielle, mars 2012, INHESJ, pp. 40-54 (43-44).

¹⁰⁹⁵ Cfr. artigo 3.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, que aprova o REASP.

¹⁰⁹⁶ Cfr. página oficial da CoESS em <http://www.coess.org/>.

públicas, a figura da autoridade afrouxou e os atores públicos de segurança não detinham mais os amplos poderes discricionários que desregulavam a sua atuação. O império do Direito, alicerçado na proteção dos direitos cívicos e pessoais, coibiu os abusos das forças policiais do Estado Novo, tanto na sua missão de polícia administrativa como na repressão da criminalidade, instituindo-se, de forma paulatina, o equilíbrio desejável.

Contudo, o incessante aumento da complexidade da vida citadina motivou um recrudescimento das incivildades e da criminalidade de massa. O sentimento de insegurança ganhou novos contornos e o Estado depressa se deu conta de que a centralização total da função “segurança pública” se diluía e que este monopólio se convertia, cada vez mais, numa realidade utópica, por falta de recursos financeiros para manter uma máquina policial que carecia de uma ampliação incessante. Percebe-se que um perpétuo aumento dos meios humanos e materiais dedicados à causa policial é pura fantasia. Não se pode aumentar a polícia *ad æternum*. Por isso, a solução passa por lhe retirar funções.

Nos anos oitenta, a segurança de pessoas e bens passou a ser vista, oficialmente, como um valor que devia ser coproduzido, numa partilha de responsabilidades entre Estado e sociedade civil. Abriu-se, deste modo, o mercado privado da segurança, com finalidades lucrativas. Perante a insegurança urbana, as grandes superfícies comerciais, os estabelecimentos onde se proceda à exibição, compra e venda de metais preciosos e obras de arte, as farmácias, os postos de abastecimento de combustível, os estabelecimentos de diversão noturna, as instituições de crédito e as sociedades financeiras passaram a ser obrigados, por lei, a promover níveis mínimos satisfatórios de proteção e segurança, recorrendo a serviços de segurança privada e à organização de serviços de autoproteção¹⁰⁹⁷.

Na doutrina, demarcam-se três teses essenciais que explicam o aparecimento e crescimento da segurança privada, que a seguir se expõem, sem prejuízo de, na oportunidade, avançarmos com outros fatores que, quanto a nós, são igualmente relevantes.

Para OCQUETEAU, a segurança privada ter-se-á desenvolvido por força de duas razões fundamentais: por um lado, perante a inabilidade e incapacidade do Estado em lidar com a criminalidade de massa, a privatização do setor da segurança seria um remédio para a ineficácia da ação policial; por outro lado, a indústria da segurança privada ter-se-á desenvolvido sob a influência das companhias de seguros, verdadeiros atores-pilotos

¹⁰⁹⁷ Para um desenvolvimento da evolução dos regimes jurídicos da atividade de segurança privada, *vide* Parte II, Capítulo I, 3, a).

decisórios do mercado da segurança, pressionando os seus clientes a tomar medidas de autoproteção, sob pena de não serem segurados ou virem a sofrer penalizações¹⁰⁹⁸.

SHEARING e STENNING entendem que a propriedade privada de massa é o principal fator que está por detrás do florescimento da indústria da segurança privada. O desenvolvimento de um *novo espaço público* constituído por grandes centros comerciais, vastas áreas industriais abertas ao público e amplos espaços urbanos residenciais é, assim, a causa mais marcante que explica o surgimento e desabrochamento da segurança privada no mundo moderno¹⁰⁹⁹.

Finalmente, segundo JAN VAN DIJK, a segurança privada contemporânea é o resultado de uma evolução natural do preenchimento de certas funções exercidas, outrora, por porteiros de prédios urbanos ou cobradores e fiscalizadores de títulos de transportes públicos, os quais desempenhavam uma função de vigilância nas suas esferas de atuação. Essas profissões, tendo entrado em crise, deixaram um espaço vazio, que foi facilmente ocupado pela indústria de segurança privada e que, além do mais, se apresentou mais eficiente e mais eficaz¹¹⁰⁰.

Vista de uma perspetiva diferente, a segurança privada pode ser entendida como o produto natural de três realidades paradigmaticamente privadas. A primeira é a autodefesa, amplamente apreendida como um direito inerente à pessoa, distinta da justiça ou *vindicta privata*. A segunda é a política do “livre mercado”, que acabou por atingir a segurança, moldando a Polícia a partir da década de sessenta do século XX. E a terceira é o uso e gozo da propriedade, onde se inclui o direito dos proprietários na defesa dos seus bens¹¹⁰¹.

É da combinação destes fatores que surge a ideia da legítima exploração da segurança privada, escamoteada e aproveitada pelo Estado para colmatar o seu défice funcional e material no dever fundamental de proteção de pessoas e bens. Dando-lhe uma nova roupagem, o Estado acaba por transformar esta legítima exploração privada do mercado de segurança em dever cívico de autoproteção, na linha do princípio constitucional da subsidiariedade¹¹⁰².

¹⁰⁹⁸ Cfr. FREDERIC OCQUETEAU — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d'Aujourd'hui*. Paris: Éditions l'Harmattan, 1997, pp. 36-37 e 148-151, *État, compagnies d'assurances et marché de la protection des biens. Déviance et Société*, vol. 19, n.º 2, Paris, 1995, e *La Sécurité Privée en France. État des lieux et questions pour l'avenir*. In MELCHIOR, Philippe (dir.) — **Les Partages de la Sécurité : Médiation, Partenariat, Proximité**. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure n.º 33, Paris: Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, 1998, p. 107.

¹⁰⁹⁹ C. D. SHEARING e P. C. STENNING — *Modern Private Security, Its Growth and Implications*. In TONRY, Michael e MORRIS, Norval (eds.) — **Crime and Justice: An Annual Review of Research**. Vol. 3, Chicago: Chicago University Press, 1981, pp. 193-245.

¹¹⁰⁰ JAN VAN DIJK, apud PAULO VALENTE GOMES — *Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, p. 600.

¹¹⁰¹ Cfr. DAVID ALAN SKLANSKY — *The Private Police*. 46 UCLA L. Rev., 1998, pp. 1188-1190.

¹¹⁰² Cfr. artigo 6.º, n.º 1, da CRP.

Não é surpreendente, portanto, o recente crescimento da segurança privada, que encontrou pouca resistência no Estado. A tendência deste crescimento tem sido, aliás, aplaudida por três motivos diferentes.

Em primeiro lugar, a segurança (ou o policiamento) privada foi saudada por ser mais flexível do que o tradicional policiamento público dirigido à proteção e aplicação da ordem jurídica interna globalmente considerada. Contudo, onde alguns veem uma maior flexibilidade da segurança privada, outros reparam nos seus efeitos nas polícias públicas¹¹⁰³ ou na ameaça de um policiamento privado descontrolado¹¹⁰⁴.

Em segundo lugar, a segurança privada tem sido afamada (pelo cliente) como sendo mais personalizada e dirigida do que a segurança pública. Ao contrário das forças policiais, as empresas de segurança privada têm que responder à disciplina do mercado, o que as leva a explorar a publicidade, desenvolvendo junto dos consumidores do serviço de segurança abordagens inovadoras para os seus problemas. A Polícia pública, paga através de impostos, é responsável perante todos os cidadãos. Esta independência é, muitas vezes, erradamente apreendida como uma insularidade da força policial que “nunca está nem passa à nossa porta”.

Em terceiro e último lugar, a partir de um prisma algo individualista, a segurança privada apela à noção de que cada cidadão deve assumir a primeira responsabilidade na sua própria proteção. O Estado interviria num segundo plano, subsidiariamente, quando os meios privados de autoproteção se esgarçam ou fenecem. O aparecimento e a expansão da segurança privada podem, assim, ser vistos como a consequência natural da autodefesa individual ou como uma sua extensão. Obviamente, esta proteção primária só estará ao alcance de quem tiver possibilidade de assumir os encargos da segurança privada.

Independentemente das explicações que se possam avançar para o crescimento da segurança privada, este só se tornou possível graças a uma mutação de ideologias acolhidas

¹¹⁰³ Há quem se refira aos efeitos desmotivadores que o negócio (e *lobby*) da segurança privada traz para as polícias públicas. POIARES diz-nos que “É perante uma clara incapacidade do Estado em fazer face a um influente e tentacular *lobby* da insegurança que, conseqüentemente, conduz a um desgaste e desmotivação das forças de segurança, com conseqüências diretas e negativas no cumprimento da sua missão. A força da indústria da segurança privada de um país afere-se (também) através da capacidade de intervenção e imposição das forças públicas de segurança. A fraqueza da segunda faz emergir a primeira”. NUNO CAETANO LOPES DE BARROS POIARES — *Novos Horizontes para a Segurança Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, p. 584.

¹¹⁰⁴ Cfr. WINFRIED HASSEMER — *A Segurança Pública no Estado de Direito*. Trad. Carlos Eduardo Vasconcelos. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1995, p. 113. Título original: *Innere Sicherheit im Rechtsstaat*, 1993. O Autor afirma que o recuo da Polícia na prevenção da criminalidade de massa em favor das empresas de segurança “constitui-se num escândalo da política de segurança e num perigo para o Estado de direito”.

pela sociedade. Se, até há bem pouco tempo, se olhava com desconfiança para o setor de segurança privada, hoje assiste-se a uma notória transição ideológica no seio da sociedade. Esta mudança de perceção deve-se essencialmente a dois factos: por um lado, a crise das finanças públicas que tem vindo a afetar o Ocidente trouxe o reconhecimento geral do contributo positivo dos serviços de segurança privada na prossecução dos objetivos da segurança pública. Por outro lado, o melhoramento da formação profissional dos atores de segurança privada e o crescente controlo estatal desta atividade oferece maiores garantias e credibilidade daquele setor, permitindo um florescimento paulatino da legitimidade sociológica para o exercício privado de funções de segurança¹¹⁰⁵.

Porém, as clássicas resistências ideológicas continuam bem presentes, travando ainda o pleno reconhecimento da importância da segurança privada na promoção da segurança pública. Pese embora o facto de, nos dias que correm, serem amplamente reconhecidos os laços de complementaridade e subsidiariedade das órbitas pública e privada na promoção da segurança pública¹¹⁰⁶, permanece a suspeita de uma tentativa de substituição das polícias públicas tradicionais pela segurança privada.

Por vezes, olha-se para a segurança privada como sendo uma espécie de instituto alienígena, que surgiu no seio do Estado-sociedade como um parasita para o qual não existe defesa ou vacinação. Mas, na verdade, hoje contrapõe-se a segurança privada à segurança pública porque, ao longo da História, a evolução da *Polícia* seguiu um rumo que levou à sua institucionalização pública. A Polícia poderia ter caminhado noutro sentido, no sentido das polícias privadas ou privativas. Veja-se que a segurança de pessoas e bens esteve, durante largos séculos, a cargo da própria sociedade civil, numa época em que a dicotomia “*público e privado*” estava esbatida ou nem sequer relevava. Por isso, podemos dizer que a desconfiança que se sobreleva perante a segurança e polícias *privadas* só tem relevância num contexto em que **a História acostumou a sociedade a ver as polícias públicas como padrão de normalidade.**

¹¹⁰⁵ Nesta última linha de ideias, veja-se PAULO VALENTE GOMES — *Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança...*, *loc. cit.*, p. 601.

¹¹⁰⁶ Ainda que não se queira falar num reforço da segurança pública recorrendo à esfera privada, deve considerar-se, inevitavelmente, a coexistência entre a segurança pública e a segurança privada, pelo que nos parece correto falar em complementaridade e subsidiariedade. Falar-se-á em **complementaridade** quando, no plano operativo, a segurança é promovida tanto pela função pública como pela função privada. Falar-se-á em **subsidiariedade** quando, perante a incapacidade da sociedade civil (de cada cidadão) assumir as suas próprias medidas privadas de segurança, o Estado entrar supletivamente em ação com os seus meios de segurança pública. A avaliação do fracasso da atuação da sociedade civil nessa tarefa faz-se recorrendo às características intrínsecas à própria subsidiariedade, como a *aptidão* e a *eficácia* da ação de proteção e defesa de pessoas e bens. Esse fracasso determinará, então, a *necessidade* e *indispensabilidade* de atuação do aparelho administrativo de segurança pública do Estado. Pode-se também falar numa atuação subsidiária dos particulares quando, na ausência de oportuna intervenção das forças de segurança pública, os privados intervêm para defesa da integridade física ou património do próprio ou de terceiros. Sobre este princípio constitucional, cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS — *A Dimensão Interna do Principio da Subsidiariedade no Ordenamento Português*. Revista da Ordem dos Advogados, Ano 58, julho de 1998, pp. 729-821.

O arranque da privatização de funções ou tarefas de cariz técnico-policial trouxe à colação — como era expectável — a ideia de uma privatização total dos serviços policiais de segurança. Os ultra-liberais não esperaram para defender esta construção do sistema de segurança de pessoas e bens, partindo do pressuposto de que não há razões de fundo — sociológicas, políticas, jurídicas ou constitucionais — que impeçam a criação de polícias privadas votadas à promoção da segurança pública. Mas a sociedade (a nação) não acolhe, ainda, a realidade das polícias privadas, continuando a faltar a legitimação sociológica necessária para uma transição deste género.

O mercado da segurança privada não tem conseguido conquistar inteiramente o reconhecimento público do seu contributo no espaço da segurança pública. Apesar de a sociedade estar cada vez mais preparada para aceitar uma ampla cedência de funções policiais ao setor privado, a verdade é que, no imaginário coletivo, a ideia de polícias privadas encerra-se, ainda, numa lenda negra de atentado às liberdades individuais¹¹⁰⁷. Ainda que, por mera hipótese, o monopólio estatal da força legítima seja alienável, a criação de polícias privadas dependeria sempre da democratização da sociedade a esse nível, da conquista da consciência coletiva da nossa Nação. Democratizar a sociedade é, além do mais, granjear a confiança do cidadão, no sentido de aprender a sentir como seu o poder, as opiniões e as opções políticas do governo da República.

A privatização de responsabilidades do Estado, por via da delegação de funções ou tarefas de segurança em entidades privadas, surge fora do *Contrato Social* ao abrigo do qual o Estado se compromete a promover níveis de segurança adequados à proteção de pessoas e bens. A atribuição a entidades privadas de um amplo espaço de atuação no quadro da clássica função estatal “segurança pública” é tendencialmente representada como uma cedência da soberania do Estado, ela própria concedida pelo eleitorado no tocante à manutenção da ordem pública e garantia do cumprimento da lei. Mas não cremos que o fenómeno da privatização da segurança — no seu atual estado de evolução — possa representar um atentado à noção de soberania. Quando muito, a delegação de funções de segurança a entidades privadas far-se-á no limite das fronteiras da soberania do Estado, mas não entra no espaço eminentemente estatal, onde opera o exercício próprio e pleno de *ius imperii*.

Seja como for, certo é que esta discussão nos leva a questionar — diga-se, com legitimidade — o porquê de o Estado pôr em risco o seu próprio espaço de exercício soberano

¹¹⁰⁷ Cfr. DANIEL WARFMAN e FREDERIC OCQUETEAU — *La Sécurité Privée en France. Que sais-je?*, 1.^e édition, Paris: Puf, 2011, p. 9.

da função *segurança pública*. Afinal, qual a razão que leva o Estado a apostar no crescimento da segurança privada, arriscando-se, em paralelo, ao surgimento de um epifenómeno com potencial absorvente da soberania estatal? A resposta a esta pergunta encontra, no essencial, dois discursos que se reconduzem a alguns dos fatores acima expostos, que consideramos relevantes para a explicação do crescimento da cedência de funções de segurança ao setor privado.

Como dissemos já, na perspectiva de alguns¹¹⁰⁸, a emergência da segurança privada resulta de uma inabilidade ou incapacidade do Estado em prosseguir a tarefa “*segurança*” que lhe está outorgada por mandato constitucional. A segurança privada surge, assim, como uma indústria que, em proveito próprio, preenche um vazio deixado pelo Estado. Esta perspectiva enquadra-se na chamada *teoria do vácuo*, segundo a qual a inépcia ou inabilidade da instituição policial (e das políticas criminais) em relação ao cumprimento dos seus deveres de proteção de pessoas e bens cria um vazio, um vácuo que é preenchido pelas entidades da indústria de segurança privada. O fracasso do Estado na garantia de níveis de segurança suficientes para tranquilizar a sociedade gerou um clima de insegurança e, com isso, uma procura dos consumidores dos múltiplos serviços do mercado da segurança¹¹⁰⁹.

A criminalidade de massa que emerge no novo espaço público — um espaço massificado, sobre-urbanizado e virtualizado — é quase epidémica. HASSEMER apela para a ineficácia e, até, impotência do Estado em lidar com a multiplicação da pequena criminalidade, como os furtos *de e em* automóveis ou em habitações¹¹¹⁰. Esta criminalidade pestilenta dos massivos meios urbanos desperta, na população, o imago de uma ameaça difusa e ubíqua¹¹¹¹. Este sentimento é, então, aproveitado para justificar a intervenção e o crescimento dos meios

¹¹⁰⁸ Entre outros, AMADEU — *Polícias, Sociedades e Culturas nos Tempos Modernos. Sua Incidência na Formação Policial*. In **A Polícia ao Serviço do Cidadão**, Textos da Conferência Internacional 2004, Queluz: Inspeção-geral da Administração Interna, 2004, pp. 68-83. DAVID ALAN SKLANSKY — *The Private Police*. 46 UCLA L. Rev., 1998, pp. 1165-1287. FREDERIC OCQUETEAU — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d'Aujourd'hui*. Paris: Éditions l'Harmattan, 1997, pp. 36-37. DANIEL WARFMAN, e FREDERIC OCQUETEAU — *La Sécurité Privée en France. Que sais-je?*, 1.^e édition, Paris: Puf, 2011. LUCIA ZEDNER — *Liquid security: Managing the market for crime control*. **Criminology and Criminal Justice**, 2006, n.º 6, London: SAGE Publications, pp. 267-288.

¹¹⁰⁹ Cfr. LUCIA ZEDNER — *Liquid security...*, loc. cit., p. 269.

¹¹¹⁰ Cfr. WINFRIED HASSEMER — *A Segurança Pública...*, cit., pp. 88-89.

¹¹¹¹ Apesar de se caracterizar por um tipo de criminalidade menos grave, a criminalidade de massa afirma-se como sendo a “principal fonte de preocupação dos cidadãos europeus”. Cfr. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — *Prevenção da criminalidade na União Europeia*, datada de 12 de março de 2004. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0165&from=PT>.

privados produtores de segurança. A vigilância da propriedade, como forma de prevenção da criminalidade de massa, torna-se num mercado intenso¹¹¹².

De acordo com outra perspectiva, a emergência do mercado da segurança privada decorre da crescente prevalência publicamente reconhecida dos princípios da subsidiariedade e da complementaridade entre Estado e sociedade civil na promoção de funções de segurança. Assim, nesta linha de pensamento, o fenómeno da segurança privada não surge em razão de uma pretensa crise da polícia, tendencialmente incapaz de promover níveis de segurança satisfatórios. Aquele fenómeno insere-se, antes, numa pura questão de complementaridade e subsidiariedade entre funções públicas e funções privadas de segurança que entronca na estratégia política da (re)ativação de responsabilidades privadas. A cultura de inculca de deveres ou medidas de autoproteção promovida pelo Estado, na linha do princípio constitucional da subsidiariedade, permite libertar as polícias públicas de algumas tarefas, permitindo uma reorientação de prioridades e uma dedicação suplementar ao núcleo duro das funções de segurança, *maxime*, a prevenção e repressão da criminalidade violenta e organizada.

Quanto a nós, cremos que uma e outra perspectiva contribuem para a explicação do surgimento e crescimento do mundo da segurança privada, indo ao encontro de uma grande parte daquilo que dissemos até ao momento.

Perante a complexidade da vida em sociedade — decorrente do desenvolvimento tecnológico, do conhecimento e da informação, de uma sofisticação dos meios urbanos, manchada por novas formas de criminalidade (cibernética, transnacional e itinerante) e pela queda de barreiras que transfigura os problemas locais em problemas globais —, o Estado vê-se na obrigação de reconhecer um certo grau de incapacidade, no sentido de que não consegue cobrir e acorrer a todas as situações de risco em matéria de segurança de pessoas e bens. Por isso, a solução passa por atribuir ou devolver à sociedade a responsabilidade de promover níveis (mínimos) satisfatórios de segurança, tanto pela via da imposição legal de medidas de segurança privada e de autoproteção, como pela via do aconselhamento e de políticas de sensibilização e prevenção contra a criminalidade de massa. Esta tarefa privada traduz-se

¹¹¹² A função de vigilância dos atores privados visa, na essência, a *prevenção do perigo* e a *prevenção da lesão* (ou *risco de lesão*) do bem jurídico. Ou seja, a prevenção criminal efetuada por atores privados de segurança restringe-se ao *primeiro momento temporal* da atividade de prevenção amplamente considerada. Para um desenvolvimento da sistemática diacrónica da prevenção criminal *lato sensu*, veja-se MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, pp. 307-328.

numa complementaridade e ou subsidiariedade das funções de segurança desenvolvidas pela administração policial.

Este espaço partilhado tende naturalmente a crescer pelas mais diversas razões: a definição de um novo espaço público (físico e virtual), o exponencial crescimento demográfico dos grandes centros urbanos, o desenvolvimento (volumétrico e em número) de grandes espaços comerciais, a crescente sofisticação dos meios prestacionais da indústria de segurança privada (sempre mais atrativos), e o aumento da confiança nesta indústria, acompanhada de um recrudescimento gradual dos níveis de legitimidade sociológica para o exercício privado de funções de índole técnico-policial.

De uma forma ou de outra, numa sociedade globalizante em permanente transformação e pulsada pelo *imago do risco*, a segurança privada é, hoje, e desde há muito, uma realidade desejável, sendo difícil, nos dias que correm, imaginar, sem ela, o edifício estruturante da segurança e tranquilidade de pessoas e bens.

A ideia de Estado-garante ou protetor, centralizado e monopolizador da função de segurança, falece numa conjuntura socioeconómica sem igual na história da humanidade, timbrada por um paradigma designado de *sociedade de risco*. É neste quadrante que o Estado se demitiu, em parte, do seu papel de garante do Estado social nascido na Europa ocidental, no pós-Segunda Guerra Mundial.

A esta nova conjuntura juntam-se dificuldades financeiras, que impõem restrições sérias à contratação de pessoal no âmbito das forças e serviços de segurança, tendo por base a ideia — tendencialmente desmoralizadora e de cariz desistente — de que não se pode aumentar a polícia *ad æternum*. Ou seja, o Estado, sabendo de antemão que não lhe é possível ampliar *ad infinitum* os quadros de pessoal e as infraestruturas das forças policiais, demite-se, em parte, do seu papel eminentemente dominador em matéria de segurança, valendo-se cada vez mais dos princípios da complementaridade e subsidiariedade das funções públicas, recorrendo à indústria privada de segurança.

Contudo, este crescente recurso à iniciativa privada não significa que o Estado se tenha tornado insensível na gestão de tão importante campo das funções constitucionais do Estado democrático. Bem pelo contrário.

Em primeiro lugar, é conservador no tocante ao recurso legítimo à força pública, mantendo-o em suas mãos.

Em segundo lugar, o Estado mantém-se atento à competência, probidade e integridade dos agentes de segurança privada. PAULO GOMES menciona que, por oposição aos agentes das forças e dos serviços de segurança, “as tarefas de segurança privada são, em geral, saturantes

e mal remuneradas, além de que as perspectivas de progressão na carreira são limitadas e o estatuto social de um vigilante é relativamente baixo. Por estas razões, os diretores das empresas de segurança privada não podem ser muito exigentes na contratação do seu pessoal de base. Tudo isso provoca uma grande rotatividade do pessoal e dificuldades no seu recrutamento¹¹¹³. Não admira, por isso, que os sucessivos regimes jurídicos que regulam o exercício da atividade de segurança privada apostem, com seriedade, na formação do pessoal e na idoneidade das entidades formadoras¹¹¹⁴. Concordamos com GUEDES VALENTE quando refere que “a formação tem de ser vista como um investimento e não um custo irrecuperável e um fator de ponderação relevante na escolha do serviço a utilizar. Um país que não aposta e não fomenta a formação hipoteca o seu futuro”¹¹¹⁵.

Finalmente, em terceiro lugar, o Estado é rigoroso e exigente quer ao nível da legislação que enquadra e regula o exercício da atividade de segurança privada, quer ao nível da atribuição de competências para exercer essas funções que se assemelham, cada vez mais, às funções das forças policiais. Por um lado, não larga mão do princípio do monopólio estatal do exercício legítimo da violência, admitindo às entidades privadas, o simples recurso legítimo à autodefesa¹¹¹⁶. Por outro lado, lança mão ao princípio da participação democrática, impulsionando o dever cívico e jurídico de defesa preventiva de bens pessoais (integridade física, segurança pessoal) e patrimoniais (propriedade privada), mas sem lhes conferir “uma

¹¹¹³ Cfr. PAULO VALENTE GOMES — *Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança...*, loc. cit., p. 603.

¹¹¹⁴ O primeiro regulamento do exercício da atividade de segurança privada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro, não exigia qualquer formação de base aos vigilantes. A exigência de formação profissional do pessoal de vigilância foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto (artigo 10.º), prescrevendo que essa formação “compete às organizações de segurança privada, diretamente nos seus centros de formação ou com recurso a entidades especializadas, uns e outros devidamente credenciados pelo Conselho de Segurança Privada”. A formação profissional do pessoal de segurança privada viria a desenvolver-se nos regimes jurídicos seguintes, incrementando-se o rigor, a qualidade e a especialização dessa formação, conforme se pode verificar pela confrontação dos artigos 8.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho, 9.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, e 25.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (REASP). Vejam-se, também, no quadro da legislação em vigor, a Portaria n.º 148/2014, de 18 de julho, alterada e republicada pela Portaria n.º 114/2015, de 24 de abril, e os artigos 73.º a 80.º da Portaria n.º 273/2013, de 20 de agosto, alterada pela Portaria n.º 106/2015, de 13 de abril.

¹¹¹⁵ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013, p. 31.

¹¹¹⁶ O princípio da autodefesa encontra aqui duas vertentes: por um lado, pode traduzir-se na faculdade de os agentes de segurança privada recorrerem, legitimamente, a meios de defesa, em proveito próprio ou de terceiros, contra agressões ilegítimas a bens pessoais ou patrimoniais. Por outro lado, pode representar o direito de contratação de serviços de segurança privada, enquanto extensão dos meios de autodefesa dos cidadãos, a par da ação direta e da legítima defesa. Nesta perspectiva, CLAUDIO PEREIRA afirma que a segurança privada pode ser entendida “como uma extensão da segurança pública; um trabalho orientado e complementar, em pleno exercício de um direito de proteção privada, inerente ao modelo de Estado Democrático de Direito”. CLAUDIO PEREIRA — *Segurança Pública X Segurança Privada*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 163-172 (164).

inteira liberdade de escolha dos meios de concretização dessa segurança”¹¹¹⁷. Neste quadro, o Estado legiferante procura densificar, tanto quanto possível, as regras que regulam o exercício da atividade de segurança privada, particularmente ao nível das atribuições e competências e no tocante à enunciação dos poderes delegados. A atividade de segurança privada requer proteção legislativa de monta, que regule de forma suficientemente densificada o seu exercício, de modo a proporcionar um equilíbrio entre os fins privados do mercado e o interesse público, num domínio tão sensível como é o da segurança dos cidadãos, e “evitar o surgimento de formas mais ou menos inorgânicas e espontâneas de autodefesa ou até, numa visão mais pessimista, favorecer tal surgimento”¹¹¹⁸.

Perante uma cada vez maior ausência de fronteiras físicas, da sofisticação da própria criminalidade e das técnicas utilizadas, e do aumento volumétrico das tarefas de polícia administrativa, o Estado não consegue salvaguardar todas as conjunturas de risco. Face à impossibilidade ou impotência na aspersão dos meios policiais para fazer face a todas as situações de risco ou perigo, a opção passa por “libertar” os recursos policiais — cedendo funções de vigilância à iniciativa privada, no primeiro tempo da prevenção criminal — para se dedicar ao núcleo duro e essencial da função de segurança, atuando de maneira mais premente na repressão da criminalidade.

A segurança privada constitui um importante recurso e auxílio no domínio da prevenção de delitos e incivildades, que pesam sobremaneira no sentimento de insegurança dos cidadãos. Na sociedade do risco e da liquidez das ameaças, a prevenção da criminalidade não pode ser lograda com sucesso sem o auxílio das entidades promotoras de segurança privada e a sua cooperação com as forças de segurança. Uma e outra complementam-se.

A segurança privada centra-se mais na proteção do cliente e no controlo preventivo respeitante a perdas e danos (prevenção do perigo e prevenção da lesão do bem jurídico), por via de medidas de vigilância. As polícias públicas de segurança concentram-se na repressão da criminalidade, mantendo um importante papel no domínio da prevenção, através da função de vigilância e da função de prevenção criminal *stricto sensu*. A segurança privada funciona na base de uma matriz de (mera) vigilância, ao passo que a segurança pública é mais abrangente, indo da prevenção do perigo à prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico (passando pela prevenção da lesão do bem jurídico e pela prevenção reativa à

¹¹¹⁷ RUI PEREIRA e ANTÓNIO ARAÚJO — *A Atividade de Segurança Privada e os Seus Limites*. **Segurança Privada** (Atas do 1.º Seminário), MAI, 1999, p. 37.

¹¹¹⁸ RUI PEREIRA e ANTÓNIO ARAÚJO — *A Atividade de Segurança...*, cit. p. 40.

lesão do bem jurídico)¹¹¹⁹. São estas diferenças que traduzem, com precisão, os domínios demarcativos e delimitadores do princípio da complementaridade entre as funções de segurança pública e de segurança privada.

3. O novo espaço público

O movimento privatizador da segurança de pessoas e bens não é apenas o reflexo dos efeitos conjunturais da vontade política em querer libertar o Estado de certas tarefas e devolver à sociedade alguns deveres de autoproteção. É, também, o resultado de uma verdadeira mutação ou transformação da sociedade (e do seu espaço formigante) que conduz o Estado a uma reflexão sobre o seu papel prestacional e a uma redefinição do lugar que deve ocupar na regulação de certas matérias.

Diversos fatores contribuíram — e contribuem ainda — para essa transformação. Existe uma infinidade de causas explicativas das metamorfoses sociais.

As transformações (diacrónicas e anacrónicas) da sociedade dão-se nas mais diversas dimensões: política, ética, religiosa, cultural, racional, emotiva, psicológico-cognitiva, espiritual, tecnológica, económica, virtual, espacial. Todas se entrelaçam.

A aspersão dos ideais democráticos pelo mundo ocidental trouxe novas liberdades e um inovador sistema económico capitalista, em que a maioria dos meios de produção está em mãos privadas indiferenciadas. Os ideais nascidos do Iluminismo, as forças motrizes do (neo)liberalismo e a propriedade privada (e o direito de controlar e dispor livremente dos bens móveis e imóveis), associados ao desenvolvimento científico das últimas décadas, fizeram emergir um mundo empresarial e tecnológico sem precedente na história da humanidade. A qualidade de vida e bem-estar das pessoas encontram, também, os seus melhores níveis neste período mais recente da História.

Este brilhantismo científico, tecnológico, empresarial, cultural e social trouxe consigo uma reorganização do espaço, do tempo e dos valores mais elementares, como a família, o casamento e a vizinhança. As cidades mantêm um crescimento fulminante, em número e em área geográfica. Mas a expansão geográfica não impede o adensamento e a compactação das metrópoles. Com efeito, o espaço das grandes cidades, apesar de ser cada vez maior, encolhe

¹¹¹⁹ Para um desenvolvimento taxonómico da prevenção criminal em sentido amplo, cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, pp. 307-328.

à vista de todos, e o rebuliço urbano parece exercer uma compressão do tempo de quem nelas vive.

Vivemos numa era de extremos, onde o desenvolvimento científico, tecnológico, cultural e social acelera mais depressa do que nunca na história do Homem. Mas esse desenvolvimento das sociedades do conhecimento e da informação tem um custo: a mundialização social¹¹²⁰, com a consequente queda de barreiras, que transforma os problemas locais em problemas globais. GIDDENS diz-nos que as forças da globalização criaram algo que nunca existiu antes: “uma sociedade cosmopolita global” que agita a nossa forma de viver, qualquer que seja o local em que habitemos. “Somos a primeira geração a viver nesta sociedade, cujos contornos ainda mal conseguimos vislumbrar”¹¹²¹.

Hoje, o espaço público não é apenas físico. O espaço das manifestações da vida em sociedade e do crime deixou de estar limitado às ruas das cidades e às zonas rurais. Ampliou-se e multidimensionou-se. Não é apenas físico mas, também, e cada vez mais, virtual. CASTELLS observa que, do ponto de vista da teoria social, o *espaço* “é o suporte material de práticas sociais de tempo compartilhado”, distinguindo-se do *espaço de fluxos* predominante na Era da Informação, que já não depende da contiguidade física para se materializar e ser entendido, também, como suporte material de práticas sociais¹¹²².

As novas tecnologias comunicacionais e a Internet criam grandes redes sociais, espaços de intercomunicabilidade, que teleportam a pessoa do mundo físico para o mundo da virtualidade. A sociabilização do mundo humano está em fase de grandes mudanças, dando origem a uma “sociedade de redes”¹¹²³ ou “sociedade em rede”¹¹²⁴, construída em torno de fluxos que dominam a vida social: “fluxos de capital, de informação, de tecnologia, de interação organizacional, de imagens, sons e símbolos”¹¹²⁵. A pessoa está cada vez mais

¹¹²⁰ Tomamos o conceito de *mundialização* como sinónimo de *globalização*. Deixamos a nota, porém, de que alguns autores procuram diferenciar estes conceitos, a par de outros como *internacionalização* ou *globalismo*. Veja-se JOÃO CARLOS LOUREIRO — *Desafio de Témis, Trabalhos dos Homens (Constitucionalismo, Constituição Mundial e “Sociedade de Risco”)*. In LEANDRO, José Eduardo Garcia (dir.) — **Nação e Defesa. Nova Ordem Jurídica Internacional?**, n.º 97, 2.ª série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001, pp. 43-59 (51-53).

¹¹²¹ ANTHONY GIDDENS — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.ª edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006, p. 29. Título original: *Runaway World*, 1999.

¹¹²² MANUEL CASTELLS — *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede*. Trad. Alexandra Lemos, Catarina Lorga e Tânia Soares. Vol. I, 4.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, pp. 534-535. Título original: *The Rise of the Network Society*, 1996.

¹¹²³ ANTERO LUÍS — *Segurança do Estado e Comunicação Social*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 71-75 (72).

¹¹²⁴ Cfr. GUSTAVO CARDOSO — *Os Media na Sociedade em Rede*. 2.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014, que segue a terminologia de CASTELLS.

¹¹²⁵ MANUEL CASTELLS — *A Era da Informação...*, cit., p. 535.

ausente do espaço físico, entregando-se a um *mundo virtual* em ascensão, que provoca um certo esvaziamento do *mundo teluriano*. Com isso, o tempo flui a uma velocidade alucinante em relação ao espaço: uma catástrofe no outro lado do mundo irrompe, em segundos, pelo nosso espaço doméstico.

A (nova) configuração espaço-temporal do mundo pós-moderno das sociedades cosmopolitas influencia o processo evolutivo da instituição policial e das formas de produção do bem e valor *segurança* (individual e coletiva). Além disso, a materialidade perde a sua essencialidade perante o crime cibernético, que já não depende do “bem corpóreo” ou do “dinheiro vivo”. A criminalidade de massa do mundo teluriano é, ainda, predominante no princípio deste milénio, mas acreditamos que o futuro está em vias de entregar o espaço virtual ao domínio da criminalidade. A criminalidade de massa encontrará, no futuro, o seu espaço de eleição no universo virtual cibernético. A tecnologia para a proteção contra a criminalidade informática constituirá, quiçá, a futuridade da segurança privada.

A sociedade cosmopolita global é ladeada deste mundo virtual, uma criação do brilhantismo tecnológico informático e informacional que absorve o *espírito da sociabilidade física ou presencial*. Há duas décadas, HASSEMER falava de um “narcisismo” que esvazia as instituições de controlo social como a vizinhança, a escola, o espaço profissional, que, de forma crescente, perdem a sua força fixativa de normas sociais da vida em coletividade. Estava longe de imaginar a intensidade com que esse narcisismo social cria, hoje, o “isolamento e a dessolidarização” nas grandes metrópoles¹¹²⁶. O mundo virtual (ciberespaço) criado pelas tecnologias comunicacionais concebe um universo capaz de curvar, a seus pés, o espaço físico e o tempo presente. A pessoa está cada vez mais ligada *online* e desligada da vida.

O individualismo de massas, típico das grandes áreas metropolitanas cosmopolitas, e o correlativo enfraquecimento dos laços cívicos e de vizinhança entre as pessoas, engendram uma sociedade insegura e desconfiada, conduzindo a um sentimento de insegurança que permanece num estado de latência, enraizando-se na consciência global. A vizinhança deixa de ser o conjunto de pessoas que vivem na “porta ao lado” e passa a ser o grupo de cibernautas que partilha o “meu” ciberespaço.

Perante o empobrecimento do espaço comum da vizinhança e a erosão do “Nós” teluriano, as políticas públicas de mobilização da sociedade na participação e gestão da coisa pública parecem tornar-se cada vez mais essenciais. No domínio da segurança, por exemplo, a Polícia

¹¹²⁶ WINFRIED HASSEMER — *A Segurança Pública...*, cit., p. 105.

pode desempenhar um papel preponderante na promoção de uma consciência positiva que atraia a perspectiva dos benefícios da ação comum. A fomentação de momentos de discussão em espaços de vizinhança — recorrendo, por exemplo, a ações de exposição e palestras públicas de sensibilização, com distribuição de *flyers* ou panfletos — agita a intuição humana do “viver em comunhão”. Esta intuição que, outrora, foi a grande paixão das comunidades e desempenhou um importante papel na formação da nossa identidade como sujeitos, vê-se agora rodeada e esvaziada pelo isolamento e pelo narcisismo do ser autómato das metrópoles, saído do mundo do trabalho e usurpado pela mediatização e pela sociedade de produção e de consumo.

A sociedade que está em “Nós”¹¹²⁷ torna-se cada vez mais impalpável e prevalece o mundo social da justaposição dos interesses particulares que esteriliza o espaço público da vizinhança e da cooperação. Perante o cosmopolita — ou cidadão do mundo da era global — o *espaço físico* desliga-se do *espaço cívico*. O espaço público das metrópoles, enquanto universo *da e para* a civilização, vê-se agora confrontado com uma partilha do seu propósito, perdendo parte do instituto civilizacional para o ciberespaço. O cosmos virtual está em crescimento e assume, agora, uma relação com a civilização.

Não admira que as comunidades narcisistas vivam numa época temerosa de suspeitas e medo¹¹²⁸, em que o risco e o perigo se instalam no espírito das pessoas e, de uma forma geral, na opinião pública ou consciência coletiva. Perde-se a confiança entre os cidadãos, essa confiança que MOUZINHO DA SILVEIRA define como “a garantia natural da segurança pessoal, da moralidade, da ordem e tranquilidade comum; esta confiança é o espírito da polícia, que se refere à ordem, à salubridade e à honestidade pública”¹¹²⁹.

¹¹²⁷ DIOGO LEITE DE CAMPOS edifica uma doutrina do Direito e da sociedade baseada em (no) “Nós”, oferecendo-nos a perspectiva de que somos naturalmente capazes de criar um mundo em que cada um se reconheça em todos os outros. Vejam-se as suas obras: *Nós. Estudos Sobre o Direito das Pessoas*. Coimbra: Almedina, 2004, e *As Relações de Associação — O Direito sem Direitos*. Coimbra: Almedina, 2011.

¹¹²⁸ Numa comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, é referido que “o medo pode ser tão prejudicial como a própria criminalidade, podendo levar ao afastamento da vida social e à perda de confiança na polícia e no Estado de direito”. Inquéritos de opinião pública relativos à perceção da criminalidade revelaram que o sentimento de insegurança aumentou em toda a União Europeia entre 1996 e 2002. Daqui que a prevenção da criminalidade deva abordar, também, a questão do medo. Cfr. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — *Prevenção da criminalidade na União Europeia*, datada de 12 de março de 2004. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0165&from=PT>.

¹¹²⁹ Cfr. Relatório de MOUZINHO DA SILVEIRA que antecede os Decretos de 16 de maio de 1832 (n.ºs 22, 23 e 24), p. 69. Disponível na *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino)*, desde 3 de Março de 1832 até 25 de Julho de 1833. Segunda Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1836.

O processo de erosão das normas de vivência social e da solidarização contribui para o sentimento de insegurança. Edifica-se a consciência da ameaça latente e a sensação de inquietude das comunidades urbanas. E os meios de comunicação social, com “mensagens-relâmpago” e “últimas-horas”, avivam o imago formidoloso da sociedade e fulminam o seu sossego prematuro ou temporão. A insegurança psicológico-cognitiva cresce e prevalece sobre a insegurança real ou objetiva.

Na era da sociedade global da informação, o espaço físico cosmopolita mediatizado sofre uma distorção nos seus traços caracterizadores. Os meios de comunicação social, em especial o jornalismo televisivo, moldam a realidade social e o próprio espaço urbano (e, até, rural), através da manipulação (umas vezes voluntária, outras involuntária) dos sentidos das pessoas. A televisão traz uma encenação ao espaço público. Os *media* são encenadores de espetáculos dramáticos criados pelos próprios cidadãos e que o sistema sensorial da consciência coletiva apreende com relativa facilidade. Estas forças globais dos meios de comunicação social, apoiadas pelas evoluções tecnológicas, afetam a vida dos cidadãos, que captam a informação e a transmitem rapidamente pelas redes sociais, por vezes com mais impacto ainda e com maior interdependência das sociedades mundiais. O poder da informação e dos meios de comunicação em massa tem a capacidade de transmutar a *opinião pública* em *opinião publicada*¹¹³⁰.

Referindo-se à influência da comunicação social na forma como as pessoas percebem e georreferenciam o crime, ANTERO LUÍS observa que “os *media* são parte do complexo de produção e reprodução da percepção social da violência e da atuação das Forças e Serviços de Segurança”¹¹³¹. O efeito dos meios de comunicação social na formação (ou deformação) da consciência coletiva societária é, de facto, avassalador. Este efeito, quando exponenciado, pode tornar-se perigoso, por deformar a realidade, impor o medo e intensificar o clamor público por mais e mais segurança. ROGÉRIO ALVES escreve que “o medo é o dínamo da mão dura que se reclama”¹¹³², sendo aproveitado pelos defensores dos ideais securitários que absorvem a liberdade para instituir o primado da segurança absoluta.

¹¹³⁰ Cfr. MARCOS PEREIRA — *Segurança do Estado e Comunicação Social*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 109-137 (115).

¹¹³¹ ANTERO LUÍS — *Segurança do Estado e Comunicação...*, loc. cit., p. 74.

¹¹³² ROGÉRIO ALVES — *Direito à Liberdade e à Segurança*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 141-145 (142).

De forma tão curiosa como inaudita, a *vizinhança da porta ao lado* está, hoje, muito mais afastada do que a *vizinhança do mundo distante*. Os meios de comunicação criam espaços sociais de conteúdo emotivo que atraem a pessoa para longe do seu ambiente envolvente, ao ponto de gerar nela descargas emotivas ou sensacionais que não experimenta no espaço físico mais próximo.

O terrorismo, a criminalidade transnacional como o tráfico de droga, de armas ou de seres humanos, as catástrofes ambientais ou as guerras, são exemplos dramáticos que geram um contágio de sensações mundializado. São sensações mais ou menos efêmeras mas poderosas, que inculcam o medo, a incerteza, o sentimento de impotência e, até, o pânico, o preconceito, a raiva ou o racismo.

Os últimos acontecimentos terroristas de janeiro de 2015, em Paris (em especial, o massacre do *Charlie Hebdo*), espalharam o tema da intolerância social generalizada que poderia seguir-se aos atentados, em França (ou, até, em todo o Ocidente), face ao mundo islâmico, uma consequência com que o Governo francês (e a Europa) pode ter de lidar. As correntes de opinião dominaram a imprensa e os programas televisivos com a ideia de uma potencial ou propensa “islamofobia” que conquista a consciência global das sociedades ocidentais. A ideia pode ser exagerada mas não é absurda, e o choque de civilizações aumenta na mesma proporção dos atentados terroristas que as tecnologias de informação e comunicação difundem pelo mundo globalizado.

Este é um exemplo que retrata, com muita propriedade, o modo como o cidadão (e a sociedade) percebe o mundo que o rodeia. Um assalto a um estabelecimento comercial na vizinhança imprime, no indivíduo, uma força emocional e uma sensação de ameaça (muito) inferior à do atentado terrorista distante. O espaço emocional converte-se num espaço por excelência, com capacidade de mobilizar o sentimento de insegurança para níveis nunca antes experimentados. DANIEL INNERARITY afirma que “na nossa sociedade, os sentimentos coletivos «flutuam», desarticulados e dissociados dos dispositivos de regulação da vida social”¹¹³³.

Os meios de comunicação social e as atuais tecnologias de informação e comunicação — que cunharam a designação de *sociedade de informação*¹¹³⁴ — têm esta capacidade de gerar cargas emocionais independentemente da distância geográfica dos acontecimentos. A

¹¹³³ DANIEL INNERARITY — *O Novo Espaço Público*. Trad. Manuel Ruas. Lisboa: Teorema, 2010, p. 41. Título original: *El Nuevo Espacio Público*, 2006.

¹¹³⁴ Alguns autores questionam se esta designação traduz, com propriedade, a essência da mudança social introduzida pelas novas tecnologias informacionais e comunicacionais. Cfr. GUSTAVO CARDOSO — *Os Media na Sociedade...*, cit., p. 36.

distância do terrorismo ou da criminalidade transnacional (esta quase invisível ao cidadão) e a *proximidade* da criminalidade de massa (v. g., furtos em residências ou em estabelecimentos comerciais) diluem-se na sociedade mundial globalizada, e a carga emotiva sofre mais com o que se ouve ou vê nos meios de comunicação social do que com o que se ouve ou vê “ali ao lado”.

Conceitos como ameaça, risco, perigo ou crime sofrem o recorte aleatório e a encenação dos *media* que, com a mesma facilidade com que nos apresenta a felicidade, a alegria e a compaixão no mundo, nos projeta nos seus mais diversos tumultos e desgraças que, de forma súbita, nos avassalam para despertar os sentimentos mais inconstantes de vulnerabilidade, incerteza e insegurança. A desgraça alheia do mundo distante entra pelas portas das sociedades e torna-se quase doméstica.

O (novo) espaço público, agitado pelos meios de comunicação, vê-se assim invadido pelo espaço emocional, o espaço das cargas afetivas da incerteza, do risco, das ameaças sem rosto, da inquietação, da desconfiança, da inquietude e da sensação de desproteção espontânea e passageira de um “vai e vem”.

O desassossego, o medo do crime e o reflexo das ameaças (reais ou mediatizadas) acabam por constituir um fator decisivo para as políticas criminais e de segurança pública. A percepção do risco, do perigo e das ameaças pela coletividade social constrói um sentimento de insegurança reivindicativo do reforço imediato dos meios coercivos das polícias, como se essa fosse a solução para a repressão da criminalidade e o restabelecimento da paz. Qualquer política de segurança que se renda a esta tendência esquece-se que, além do mais, uma política criminal deve visar a eficiência do sistema policial e judiciário, mas, em simultâneo, não deve perder de vista as garantias penais e constitucionais e os princípios humanizantes do Estado de direito. Não sufragamos o ideário securitário ou belicista da segurança, que tende a reduzir a função humanizante do controlo social e opta por colocar um freio à sociedade¹¹³⁵.

A solução não passa por uma declaração de guerra ao crime, com um recurso ilimitado a meios coercivos e investigatórios erosivos dos direitos fundamentais, mas antes pela cientificidade da prática policial, a única capaz de manter um equilíbrio entre a eficácia policial e os direitos humanos¹¹³⁶. O objetivo é *ganhar em liberdade, sem perder em força e*

¹¹³⁵ Cfr. WINFRIED HASSEMER — *A Segurança Pública...*, cit., pp. 106 e 109. Para um desenvolvimento da nossa posição, vejam-se as nossas observações *supra*, Parte I, Capítulo II, 4.

¹¹³⁶ Em defesa da importância da cientificidade da atividade policial, veja-se MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2,

segurança¹¹³⁷. Reportando-se ao grande debate deste século, ROGÉRIO ALVES escreve que “manter o primado da liberdade, garantindo a segurança, constitui a tarefa dos Estados de Direito, que tem de ser esculpida a uma escala quase planetária”¹¹³⁸.

O novo *espaço* público, nascido do *tempo* da modernização, cresce em permanência. As metrópoles transformam-se em *megalópoles*¹¹³⁹. A superindustrialização, que BECK aponta como causa de uma boa parte dos riscos da modernidade (atômicos, tecnológicos, ambientais), faz borbulhar os centros urbanos. Ao invés de se afastar das causas dos riscos e das estatísticas da criminalidade de massa, o cidadão deixa o refúgio e a acalmia dos meios rurais para se aventurar no (novo) espaço urbano.

O êxodo rural continua a existir, embora esteja agora embuçado. O homem “ativo, esclarecido, livre, bem de vida, cheio de desejos” de que nos fala TOCQUEVILLE, pobre demais para poder viver no ócio e rico o bastante para sonhar com melhor sorte e nutrir o gosto pelas fruições materiais, não desapareceu. Todos falam da desertificação do interior do país e da massificação das cidades no litoral, e as suas causas são bem conhecidas, até entre os mais leigos. Ao fim e ao cabo, são as mesmas que aquele Autor encontrou na sociedade democrática da América na primeira metade do século XIX: o desejo de uma profissão mais lucrativa do que o cultivo da terra. No fundo, é esse âmago que continua a dirigir o Homem para as grandes metrópoles, onde se encontram as oportunidades criadas pelo comércio e pela indústria. TOCQUEVILLE nota que “as sociedades democráticas abundam em gente dessa espécie; e, à medida que a igualdade das condições se torna maior, tal multidão aumenta”¹¹⁴⁰. Apesar de ter decorrido mais de um século e meio, os reparos deste Autor permanecem atuais.

Perante uma população em constante e interminável crescimento, o espaço social parece encolher-se e o crime, sendo-lhe parasítico, não o larga. A sociedade ideal dissolve-se aos

Jul/Dez 2011, pp. 47-63, e *Ciências Policiais: Ensaios*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014. GERMANO MARQUES DA SILVA — *A Atividade Policial como Ciência*, e PAULO VALENTE GOMES — *A Atividade Policial Como Ciência*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 1, n.º 2, Jul/Dez 2010, pp. 73-77 e pp. 105-125, respetivamente.

¹¹³⁷ Esta fórmula constitui um princípio basilar da reforma administrativa e judiciária de MOUZINHO DA SILVEIRA. Cfr. Relatório que antecede os Decretos de 16 de maio de 1832 (n.ºs 22, 23 e 24), *loc. cit.*, p. 59.

¹¹³⁸ ROGÉRIO ALVES — *Direito à Liberdade...*, *loc. cit.*, p. 142.

¹¹³⁹ Trata-se de um termo cunhado na Grécia antiga para designar uma cidade-estado planeada para fazer inveja a todas as civilizações. O conceito é retomado por GIDDENS em *Sociologia*. Trad. Sandra Regina Netz. 4.ª edição (reimpressão 2008), Porto-Alegre: Artmed, 2005, p. 455. Título original: *Sociology*, 2001. JORGE SEQUEIRA refere-se a *megapolis* e a *cidades globais. Geopolítica das Megapolis*. In Revista Militar, n.º 2427, Lisboa, Abril de 2004, pp. 389-408.

¹¹⁴⁰ ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro II — Sentimentos e Opiniões*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004, pp. 189-190. Título original: *De la Démocratie en Amérique — Vol. II*, 1981.

olhos dos cidadãos e a mística de um risonho futuro de securização máxima, sustentado nas tecnologias mais evoluídas, não passa de um conto de fadas. Não existe sociedade sem crime, ainda que se conceba uma distopia — caracterizada pelo autoritarismo, totalitarismo e por um controlo social opressivo — baseada num “espírito de tudo proibir”.

Enfim, no espaço público dos grandes centros urbanos, vinga a perda do valor “vizinhança” e da coesão social, a desconfiança reinante, o imago do risco e do regresso do homem delinquente e perigoso de CESARE LOMBROSO. Estes fatores emergentes, associados à mediatização e à *lobbyzação* da insegurança¹¹⁴¹, contribuem para a criação de uma percepção social de um mundo inseguro, em que polícias e tribunais se mostram incapazes de lidar com o crime.

Este cenário possui todos os ingredientes idealizados pelo mercado da segurança privada que, para prosperar no espaço público, adiciona uns quantos condimentos ao caldo da insegurança e apimenta o espírito da criminalidade ubíqua.

4. O *lobby* da insegurança

O fenómeno da desestatização ou privatização da segurança tem os seus efeitos perversos ou colaterais. Onde uns veem uma justa e lúdica partilha de responsabilidades — afinal, o cidadão esclarecido aceita de bom grado o dever de contribuir para a sua própria segurança — outros veem a oportunidade de um negócio rentável, cujos lucros devem ser aumentados por qualquer meio.

Um perigo inerente à mercantilização da segurança é a *busca desgovernada do lucro* que a caracteriza. E onde há esta busca desenfreada de proventos, existem tentativas de aproximação dos titulares de cargos políticos por parte dos interessados pela *lobbyzação* da insegurança. Como a polícia, a política e o mercado alimentam-se do tema da (in)segurança¹¹⁴².

A *lobbyzação* da segurança — vista pelo cidadão como bem/valor *absoluto* indispensável em todos os momentos da vida —, quando conjugada com uma percepção esquizofrénica do mundo e do espaço público em que nos movemos e vivemos, é o primeiro passo para a

¹¹⁴¹ Na era do conhecimento, o acesso e a transmissão de informação tem sido o motor e o melhor combustível do *marketing* empresarial que, sem escrúpulos, se vale de tudo e de todos para promover os seus interesses.

¹¹⁴² Em contexto diferente, cfr. JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.^a edição, 1.^a reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, p. 214. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986.

criação duma consciência social atormentadora ou duma angústia difusa. Perante um pseudo-pânico social *lobbytizado*, essa consciência democrática menos esclarecida, carregada da dose certa de legitimação sociológica (embora irracional ou irrefletida), pode ser aproveitada, com facilidade, por movimentos governativos ou unidades partidárias de matriz securitária, que veem aí uma oportunidade para uma mercantilização da segurança e para a adoção de políticas de legislação restritivas de direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais ou coletivas.

A criação do imago “*panikon*” na sociedade — na perspectiva de uma *visão de insegurança no mundo* introjetada de forma fantasmática por *inputs* manipulados por Sátiro, através de uma percepção errónea e distorcida da realidade — ressuscita o Deus Pã na sociedade¹¹⁴³. Esta distorção imaginária injetada pelo *lobby da insegurança* (Sátiro), verdadeira origem da imaturidade perceptiva e cognitiva do ego da sociedade civil, leva a que cada pessoa (cada comunidade) seja incapaz de avaliar e perceber a realidade, conduzindo-a ao susto, ao medo e ao pavor recorrente (“*panikon*”).

A (in)segurança, quando vista como um negócio efervescente por parte de grandes empresas nacionais ou transnacionais ou associações representativas de determinados setores laborais¹¹⁴⁴, pode conduzir a promiscuidades entre as instituições democráticas e aquelas entidades privadas de grandes interesses económicos e financeiros. É importante resguardar a sociedade da criação (ou, melhor, da existência) de uma elite empresarial tecnocrata ou burocrático-oligárquica que açambarque a hegemonia política e económica, favorecedora de uma “política de cooptação e de distribuição clientelística de favores”¹¹⁴⁵. Esta luta não significa uma redução da cultura democrática de descentralização e participação da sociedade na promoção da segurança. Pretende-se, com ela, cortar os tentáculos de quem, sem

¹¹⁴³ Na mitologia grega, o Deus Pã era o Deus das florestas e dos campos, dos pastores e dos rebanhos. “Era um ser horrendo; da cintura para baixo como um bode peludo e da cintura para cima como homem, porém com chifres e provocava com o seu aparecimento horror aos pastores e camponeses. Os gregos atribuíam ao Deus Pã, os ruídos perturbadores que enchem as zonas rurais de montanhas e vales e, quando tais ruídos aumentavam sua intensidade, a escala de medo chegava ao terror. E, a esse medo, deram o nome de pânico [*panikon*]. Tinha uma aparência tão grotesca que ninguém ficava perto dele, com exceção de Sátiro que o recebia entusiasticamente, porque também gostava de cantar e dançar”. ELAZIER BARBOSA — *Dicionário A Origem das Palavras*. 1.^a edição, RG Editores, 2011, s.v. «Pânico».

¹¹⁴⁴ Por exemplo, empresas de consultoria ou produtoras de equipamentos de segurança (sistemas de videovigilância, pórticos de deteção de armas ou explosivos, alarmes, armas e munições, etc.), ou empresas de segurança privada. Realce-se, a título exemplificativo, a influência do poderoso *lobby* dos comerciantes de armas nos EUA, a *National Rifle Association*.

¹¹⁴⁵ Cfr. ANTÓNIO CARLOS WOLKMER — *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito*. 3.^a edição, São Paulo: Editora Alfa Ómega, 2001, p. 249. CASTELLS afirma que “a forma fundamental de dominação da nossa sociedade baseia-se na capacidade organizacional da elite dominante” que, perante a maioria numérica mas segmentada e desordenada das massas, procura satisfazer os seus interesses financeiros. MANUEL CASTELLS — *A Era da Informação...*, cit., pp. 539-541.

escrúpulos, procura uma rentabilização desenfreada do negócio da segurança, que conduz, muitas vezes, a uma atrofia ou depauperação da liberdade humana.

Num exercício hipotético-teórico, pode-se imaginar um modelo de policiamento preventivo ao nível municipal¹¹⁴⁶, baseado num sistema tributário regular, em que os munícipes pagam uma taxa ou imposto para a providência da segurança pública, cuja promoção é realizada por uma ou várias entidades privadas (empresariais) contratadas pela autarquia local. Ainda que se reserve o exercício da atividade repressiva ou reativa da criminalidade a entidades policiais de estatuto público, a criação de uma estrutura própria — de natureza privada (ou, mesmo, pública) empresarial —, dedicada à prevenção de delitos criminais, delinquência e incivildades, gera sempre (é inevitável) uma situação de *dominação* dos agentes privados de segurança pública (e da própria empresa) em relação aos cidadãos-administrados (a comunidade). Essa dominação — que, na tese weberiana, se traduz num “caso especial do poder” — é passível de criar um “poder de disposição sobre bens económicos”¹¹⁴⁷, através de manobras de convergência entre várias entidades empresariais do mesmo ramo, o que sucede, por exemplo, em várias partes do mundo moderno quanto à concertação de preços por parte de grandes empresas de comercialização e distribuição de combustíveis. Ou, ao invés, a posição monopolizadora de uma determinada empresa pode, através de meios (coativos) económicos, fundar e conservar uma posição hegemónica de dominação no mercado da segurança pública, em determinado território.

Quer se queira, quer não, perante a expansão da sociedade capitalista, a existência de grupos de elites (que concorrem entre si para chegar ao poder) e a permanência das oligarquias favorecem a criação de centros de poder autocráticos (empresariais, industriais, sociais) e burocráticos (aparato administrativo e político, estatal ou autárquico). Estes grupos de poder, verdadeiros manipuladores dos sentimentos e opiniões dos eleitores, são destruidores dos ideais democráticos. Num discurso sustentado no contraste entre o interesse geral e o interesse particular, BOBBIO escreve, de forma incisiva, que “o homem persegue o

¹¹⁴⁶ Um policiamento baseado na mera vigilância e limitado à prevenção do perigo e à prevenção do bem jurídico, através de patrulhamento não ostensivo e sem o expediente da *coercitio* e da força pública. Como se viu, a violência legítima deve permanecer nas mãos de polícias públicas, legítimas representantes democráticas.

¹¹⁴⁷ Cfr. MAX WEBER — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, pp. 187-188. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972.

próprio interesse tanto no mercado económico como no político”¹¹⁴⁸, aproveitando qualquer oportunidade para estabelecer um monopólio económico¹¹⁴⁹.

WEBER afirma que um poder (dominação) fundado em virtude de uma constelação de interesses (em especial, em virtude de uma situação de monopólio, típica do mundo empresarial) é diametralmente oposto ao poder em virtude de autoridade — legítima relação dicotómica de supraordenação/subordinação, isto é, entre o Estado e a sociedade civil, ou entre o sistema de poder legal burocrático e o cidadão-administrado. “A primeira, em seu tipo puro [dominação monopolizadora no mercado], fundamenta-se, exclusivamente, nas influências que pode fazer valer, em virtude de uma propriedade garantida de alguma forma (ou de uma habilidade disponível no mercado), e que exerce sobre a ação formalmente «livre» e aparentemente voltada para interesses próprios dos dominados, enquanto a última se baseia num dever de obediência, sem mais, que é considerado sem atenção a quaisquer motivos e interesses”¹¹⁵⁰.

Ainda que se confira o estatuto de autoridade aos agentes privados de segurança pública — para, assim, contornar o perigo da dominação fundada em meios coativos económicos —, não há forma de garantir que o poder fundado na autoridade não degenere em poder baseado na influência dominadora das situações de interesses do mercado. As entidades privadas não têm “uma tradição institucional de servir o interesse público”¹¹⁵¹.

Na verdade, o mundo empresarial não deseja, para si, *autoridade* — porquanto esta, quando bem regulamentada, pressupõe uma relação de supraordenação/subordinação estabelecida independentemente de qualquer interesse. Pelo contrário, movido pelo *gosto em dominar os outros*¹¹⁵², ambiciona (com avidez) uma dominação fundada no poder económico e no monopólio do mercado, para assim prosseguir os seus interesses económicos e lucrativos, impondo-os precisamente quando os sujeitos da relação (os cidadãos) pensam estar a agir livremente e para seu próprio proveito. Por exemplo, voltando ao imago do “*panikon*”,

¹¹⁴⁸ NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.^a edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 11. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole del gioco*, 1984. Referindo-se às noções de elites do poder, classes, formações ou governos autocráticos e democráticos, veja-se, do mesmo Autor: *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., pp. 110-111.

¹¹⁴⁹ ARISTÓTELES afirma que “o expediente de aproveitar uma oportunidade para assegurar um monopólio é generalizado no mundo dos negócios”. ARISTÓTELES — *Política*. Trad., introd. e notas de Mário de Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, Livro I, Cap. III, 1259 a. Título original: Πολιτικά.

¹¹⁵⁰ MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., p. 189.

¹¹⁵¹ PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005, p. 23.

¹¹⁵² Cfr. JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, Lda., 2014, p. 138. Título original: *On Liberty*.

diante da tamanha insegurança (ilusória, fantasmática), o município apressa-se em contratar mais segurança em prol da qualidade de vida da comunidade local, e esta, convencida da existência de uma isonomia contratual e da necessidade da medida, não estranha nem se importa com os custos acrescidos (aumento da tributação), na certeza de que é tudo no interesse próprio.

Não admira, portanto, que seja fácil contornar ou iludir o princípio da autonomia privada na relação contratual¹¹⁵³. As sociedades técnicas e industrializadas hodiernas levaram já a experiência jurídica a repensar o postulado da igualdade formal das partes contratantes. Foi com o Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro¹¹⁵⁴, que se criou um instrumento legislativo tendente a repor a isonomia das partes no quadro das cláusulas contratuais gerais, através do combate a abusos do predisponente (a que se alia a dominação monopolizadora do mercado e o poder económico¹¹⁵⁵) e de mecanismos de defesa do consumidor. Além da proteção da justiça contratual, a lei procura, agora mais do que nunca, proteger a liberdade e igualdade dos contratantes.

Não obstante a existência destas medidas legislativas, e voltando ao nosso exercício hipotético, percebe-se que os instrumentos jurídicos tendentes a garantir a isonomia e a liberdade contratual são débeis. Perante uma manipulação da realidade forjada (o “*panikon*”), é fácil iludir a liberdade de conformação e de autodeterminação da comunidade local (representada pelo município). Além de que, numa situação de dominação monopolizadora do

¹¹⁵³ A autonomia privada (muitas vezes designada por autonomia da vontade) corresponde a um espaço de liberdade cedido pelo Direito aos cidadãos para que, de acordo com a sua livre iniciativa, apetências e mediante declaração de vontade, suscitem os efeitos reconhecidos e tutelados pela ordem jurídica que pretendam ver refletir-se vinculadamente na sua esfera pessoal, por intermédio da sua interação com outra(s) parte(s). Esses comportamentos ou atos de autonomia privada, livres e voluntários, a que o Direito atribua relevância jurídica, repercutem-se reflexivamente nos seus autores (pessoas singulares ou coletivas) e, até mesmo, em terceiros, criando direitos e obrigações.

Quanto a este princípio, MENEZES CORDEIRO fala num espaço de liberdade jurídica, que define como sendo uma permissão genérica de produção de efeitos de Direito. Cfr. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO — *Tratado de Direito Civil Português, Parte Geral*. Tomo I, 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 391-392. PEDRO PAIS DE VASCONCELOS também se refere aos negócios jurídicos como *jurígenos*, no sentido de que “dentro do âmbito material da autonomia privada, criam direito”. In *Teoria Geral do Direito Civil*. 5.ª edição, Coimbra: Almedina, 2008, p. 410.

¹¹⁵⁴ Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 220/95, de 31 de agosto, e alterado pelos Decretos-Lei n.º 249/99, de 7 de julho e n.º 323/2001, de 17 de dezembro.

¹¹⁵⁵ A intervenção legislativa do Estado fixou-se bem nesse sentido da realidade. No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, são visíveis as preocupações do legislador em combater casos de abusos: “Motivos de celeridade e de precisão, **a existência de monopólios, oligopólios, e outras formas de concertação entre as empresas**, aliados à mera impossibilidade, por parte dos destinatários, de um conhecimento rigoroso de todas as implicações dos textos a que adiram, ou as hipóteses alternativas que tal adesão comporte, tornam viáveis situações abusivas e inconvenientes. O problema da correção das cláusulas contratuais gerais adquiriu, pois, uma flagrante premência. Convirá, no entanto, reconduzi-lo às suas autênticas dimensões”. Negrito nosso.

mercado, é recorrente a parte contratante mais forte usar da máxima “*C’est à prendre ou à laisser!*”.

Como dissemos já, é relativamente fácil, sob o disfarce da *lobbyzação* da (in)segurança, ludibriar a consciência societária e, com isso, criar uma situação de assimetria, fraqueza ou desvantagem negocial do outro contraente, cobiçada pela empresa dominadora mas impercetível para uma comunidade com défices informativos e volitivos (decorrentes do contexto imagético da insegurança “*panikónica*”), verdadeiramente comprometedores da decisão de contratar ou de rejeitar o contrato. Mesmo na hipótese de o esquema do “*panikon*” ser desmascarado, a empresa de segurança privada pode sempre escudar-se na ideia (dialética) de que, se o excesso de zelo gerou alarmismo na população, paradoxalmente — numa espécie de paradoxo de ZENÃO¹¹⁵⁶ — esse alarmismo tornou-se necessário para reduzir os perigos e os riscos latentes que, em potência, a comunidade enfrentava.

A criação do “*panikon*” na sociedade (ou de uma *aversão obsessiva ao perigo e ao risco*) é o artifício perfeito para prosseguir um aumento dos proventos por parte de empresas privadas de segurança, através da mobilização acrescida de meios humanos e materiais para prover mais e mais segurança, tão ambicionada pela comunidade ludibriada. É fácil criar a ilusão da insegurança, e muito mais o é se os meios de comunicação social — levemente influenciados ou influenciáveis, seja por via de técnicas persuasivas, seja em virtude da intuição ou inspiração própria, ou, ainda, pela via da retribuição de favores — contribuírem para o desassossego da população e para o avivamento dos gritos do Deus Pã.

Situação idêntica sucede se a empresa privada de segurança pública, em vez de se valer do “*panikon*”, recorrer à *idolatria da segurança*, inculcando e apregoando, na sociedade civil, o culto exacerbado, excessivo e irracional da seguridade, da proteção, da prevenção, da precaução, ou, até mesmo, através do *hedonismo da segurança*, explorar o desejo de tranquilidade e paz de espírito das pessoas. Estes cenários não seriam menos ardilosos e perigosos do que o imago “*panikónico*” da insegurança. Para dizer a verdade, não cremos que, neste contexto, se possa contornar a perversidade da miragem do lucro encerrada no mercado

¹¹⁵⁶ ZENÃO DE ELEIA foi um filósofo pré-socrático que viveu no século V a. C.. É conhecido pelas complexas antinomias que criava para explicar certas realidades. Os famosos quatro paradoxos do movimento são, ainda hoje, um conjunto distinto de quebra-cabeças filosóficos. ARISTÓTELES considera-o o fundador da dialética. Para um desenvolvimento, veja-se G. S. KIRK, J. E. RAVEN e M. SCHOFIELD — *Os Filósofos Pré-Socráticos. História Crítica com Seleção de Textos*. Trad. Carlos Alberto Louro Fonseca. 7.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010, pp. 275-292. Título original: *The Presocratic Philosophers. A Critical History with a Selection of Texts*, 1983.

privado. Ao entregar-lhe a promoção da segurança pública, não irá governá-la, mas apoderar-se e servir-se dela¹¹⁵⁷.

O problema da outorga de funções de segurança pública ou prerrogativas de polícia em entidades privadas não é apenas um problema de *Direito* mas, também — e em boa parte —, de *Poder*. As garantias dos direitos e liberdades sociais e pessoais não se limitam à anunciação ou aclamação do Estado de direito, do Estado constitucional ou das normas jurídicas vigentes, dispostas em *folhas de papel*. As garantias constitucionais não se sustentam apenas em *fatores jurídicos* que adquiriram expressão escrita. Devem-se muito ao equilíbrio que o Estado (poderes legislativo, executivo e judicial) mantém entre o(s) poder(es) organizado(s) existente(s) na sociedade e o poder inorgânico da população. Como refere LASSALLE, são os *fatores reais e efetivos do poder* dentro de um país que regem a nação¹¹⁵⁸. É desses que devemos cuidar.

Reforçar o (ou uma parte do) poder económico com prerrogativas de polícia ou de autoridade equivale a atribuir-lhe *força ativa e eficaz* na operatividade das leis sobre segurança interna e na relação com as instituições jurídicas vigentes. Por essa razão, não é prudente criar laços tentaculares (fatores reais e efetivos do poder) que favoreçam a promiscuidade ou o clientelismo com a elite governante, ou que confirmem à esfera privada qualquer potencial político que favoreça um regresso aos “domínios feudais das novas gerações” por parte de “entes ou novos senhores desconhecidos que dominam os Estados e colocam em causa a soberania e a *defendendi populi potesta*”¹¹⁵⁹.

A criação de fatores de domínio efetivo e a atribuição de força ativa à esfera privada (neste caso, à indústria da segurança privada) potenciam, sem dúvida, a emergência de oligarquias. Trazemos à colação uma passagem de TOCQUEVILLE que, embora aponte para uma aparente inofensividade do mercado privado americano que emergiu na sua época, não deixa de lançar um olhar de desconfiança e uma advertência: “(...) a aristocracia manufatureira que vemos se elevar diante de nossos olhos é uma das mais duras que já apareceu na terra; mas ela é, ao mesmo tempo, uma das mais restritas e

¹¹⁵⁷ Ao falar da origem do dinheiro e do acúmulo da riqueza, ARISTÓTELES escreve que as pessoas cujo objetivo é ter uma vida agradável e prazeres desmedidos concentram toda a sua energia na atividade de enriquecer. Di-lo nestes termos: “Como seus desejos de tais prazeres são excessivos, essas pessoas tentam descobrir uma arte capaz de lhes proporcionar prazeres excessivos, e se não conseguem obtê-los com a arte de enriquecer, tentam chegar a eles por outros meios quaisquer usando cada uma de suas faculdades de maneira contrária à natureza”. ARISTÓTELES — *Política*. Trad., introd. e notas de Mário de Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, Livro I, Cap. III, 1258 a. Título original: Πολιτικά.

¹¹⁵⁸ Cfr. FERDINAND LASSALLE — *A Essência da Constituição*. Pref. Aurélio Wander Bastos. 6.ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, pp. 10-11. Título original: *Über die Verfassung*, 1863.

¹¹⁵⁹ Embora em contexto diverso, veja-se MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2, Jul/Dez 2011, pp. 47-63 (50).

menos perigosas. Porém, é para esse lado que os amigos da democracia devem dirigir sem cessar e com inquietude seus olhares; porque, se algum dia a desigualdade permanente das condições e a aristocracia vierem a penetrar novamente no mundo, podemos predizer que é por essa porta que entrarão¹¹⁶⁰.

O quadro aqui pintado pode parecer dramático, mas não cremos que seja teatral. Afinal, a atividade de segurança privada, embora — como o próprio nome indica — sirva para proporcionar segurança, na realidade alimenta-se da incerteza, do medo, do risco, do perigo, enfim, das inseguranças física e psicológico-cognitiva presentes nas comunidades e nas consciências coletivas ou individuais. É o imago da (in)certeza dos riscos e da insegurança que cria as oportunidades do mercado da segurança. Daqui se retira o contraste apontado por BECK: entre quem é *afetado* pelos riscos e quem *se beneficia* com eles; a tensão entre a supressão dos riscos e o negócio; a produção e o consumo das definições de risco; a ocultação e o desvelamento dos riscos. A mercantilização da segurança pode inquinar a distinção entre o *risco* (na aceção científica, racional) e a *percepção do risco* pela população (irracional)¹¹⁶¹.

Resta-nos voltar ao nosso exercício hipotético para deixar uma nota sobre a tributação da segurança num território determinado (no caso, o município). Na verdade, as coisas nem são assim tão simples. É sempre questionável se algumas pessoas devem ou não pagar mais do que outras. Pessoas que nada possuem de cobiçável ao larápio devem ser tributadas da mesma forma que os grandes proprietários imobiliários ou industriais? A tributação não deve considerar, também, no que concerne a propriedade, fatores de risco suficientemente identificados (calculados em função das vulnerabilidades e das ameaças potenciais ou latentes) e registos históricos de ocorrências (v. g., estatísticas de furtos ou roubos)? Não cremos que um tributo possa (ou deva) ser imposto de forma igual a todos os munícipes. A taxação tem de ser variável e repartida em função da riqueza, da propriedade e de fatores de risco ou outros. O modelo redistributivo é sempre o de maior justiça social. Mas continuamos a ter o problema da população flutuante e dos viajantes. No fim de contas, ninguém pretende pagar pela proteção dos demais...

¹¹⁶⁰ ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro II — Sentimentos e Opiniões*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004, pp. 198-199. Título original: *De la Démocratie en Amérique — Vol. II*, 1981.

¹¹⁶¹ Cfr. ULRICH BECK — *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*. Trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006, pp. 65-66 e 80-83. Título original: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986.

Além disso, admitir a delegação de poderes de autoridade em entidades privadas de segurança abre a possibilidade de cidadãos não nacionais¹¹⁶² exercerem essa atividade, confrontando-nos com o juramento de fidelidade à República Portuguesa (em razão do uso da autoridade democrática) e com as cláusulas de reserva relacionadas com o exercício da autoridade pública, previstas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, relativas à livre circulação de pessoas, serviços e capitais e ao direito de estabelecimento¹¹⁶³.

Tem interesse o procedimento contencioso intentado pela Comissão contra a República de Itália, em razão da (in)compatibilidade da legislação nacional sobre segurança privada com os princípios de direito comunitário da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento¹¹⁶⁴. A Comissão alega que “a obrigação, imposta aos guardas particulares, de prestar juramento de fidelidade à República Italiana, prevista no artigo 250.º do regulamento de execução^[1165], sendo indiretamente baseada na nacionalidade, constitui, para os operadores de outros Estados-Membros que exercem a sua atividade no domínio da segurança privada, um obstáculo injustificado ao exercício do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços”. Além do mais, refere que “as atividades de guarda ou de segurança privada não constituem, normalmente, uma participação direta e específica no exercício da autoridade pública”, razão pela qual não colhe, neste caso, o disposto no artigo 51.º do TFUE¹¹⁶⁶.

No essencial, a República Italiana afirma, em seu abono, que “as atividades em causa, mencionadas no texto unificado, implicam o exercício da autoridade pública”, na aceção do artigo 51.º do TFUE, e, portanto, não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das disposições dos capítulos 1 a 3, título IV, parte III, do Tratado. Defende que “as empresas que operam no setor da segurança privada participam, em muitos casos, de maneira direta e imediata no exercício da autoridade pública”, por exemplo, na vigilância armada dos bancos e de escolta de carrinhas de transporte de valores, alegando, ainda, que os guardas particulares ajuramentados podem proceder a detenções em flagrante delito e os autos de notícia por si levantados, no exercício da sua atividade de vigilância ou de guarda de bens móveis ou imóveis, de pesquisa ou de investigação

¹¹⁶² A atividade de segurança privada pode ser exercida por “cidadão português, de um Estado membro da UE, de um Estado parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou, em condições de reciprocidade, de um Estado de língua oficial portuguesa”. Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 22.º do REASP.

¹¹⁶³ Mormente, o artigo 51.º do TFUE, que dispõe que “As disposições do presente capítulo [direito de estabelecimento] não são aplicáveis às atividades que, num Estado-Membro, estejam ligadas, mesmo ocasionalmente, ao exercício da autoridade pública”; e, por remissão, o artigo 45.º (livre circulação dos trabalhadores na União). Para um desenvolvimento destas cláusulas, cfr. PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 92 e ss..

¹¹⁶⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (2.ª Secção), de 13 de dezembro de 2007, proc. 0465/05. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0465&rid=8>.

¹¹⁶⁵ Trata-se do Decreto Real n.º 635, de 6 de maio de 1940, que aprova o regulamento de execução do Texto Unificado das leis relativas à segurança pública (*Testo Único delle Leggi di Pubblica Sicurezza*), aprovado pelo Decreto Real n.º 773, de 18 de junho de 1931 (GURI n.º 146, de 26 de junho de 1931), na versão dada pela Lei n.º 478, de 23 de dezembro de 1946.

¹¹⁶⁶ Cfr. § 20.º e 27.º do Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (2.ª Secção), de 13 de dezembro de 2007, pp. I-11106 e I-11107.

por conta de particulares, têm um valor probatório superior ao das declarações dos particulares¹¹⁶⁷.

O Tribunal conclui que, embora as empresas de segurança privada possam, em determinadas circunstâncias e a título excecional, ser chamadas a realizar tarefas próprias dos agentes de segurança pública (v. g., transporte de valores ou vigilância de certos locais públicos), não se trata, neste contexto, de um exercício de autoridade pública, mas antes de uma simples contribuição para a manutenção da segurança pública, que todo e qualquer indivíduo pode ser chamado a dar. Além disso, refere que “o artigo 134.º do texto unificado coloca um limite rigoroso ao exercício das atividades de vigilância, a saber, que estas nunca podem implicar o exercício do poder público ou do poder de restringir a liberdade individual. Deste modo, as empresas de segurança privada não são investidas de qualquer poder coercivo”.

Quanto à argumentação relativa ao valor probatório dos autos de notícia levantados pelos guardas particulares ajuramentados, o Tribunal observa que “os referidos autos de notícia não fazem fé plena, ao invés dos que são levantados no pleno exercício da autoridade pública, em particular pelos agentes da polícia judiciária”.

Finalmente, quanto ao argumento relativo à possibilidade de os guardas particulares ajuramentados procederem a detenções em flagrante delito, o Tribunal de Justiça declarou que “os guardas não dispõem de mais autoridade do que qualquer outra pessoa”¹¹⁶⁸.

Concordamos com a argumentação e posição do Tribunal de Justiça da UE. Os guardas particulares ajuramentados desenvolvem uma atividade complementar — e não essencial — da função exercida pelas forças de segurança, sem estarem investidos de poderes de autoridade pública.

¹¹⁶⁷ Cfr. § 22.º a 25.º do Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (2.ª Secção), de 13 de dezembro de 2007, p. I-11106.

¹¹⁶⁸ Cfr. § 37.º a 52.º do mesmo Acórdão, pp. I-11109 a I-11112. Veja-se, também, o Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (5.ª Secção), de 31 de maio de 2001, processo C-283/99, em que a República de Itália havia sido condenada por restringir as atividades de segurança privada, incluindo a vigilância e a guarda de bens móveis ou imóveis, exercidas no território italiano, sob licença, por empresas de segurança privada de nacionalidade italiana, e por exigir essa mesma nacionalidade aos guardas particulares ajuramentados. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0283&rid=7>. Tem interesse o Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (5.ª Secção), de 29 de abril de 2004, processo C-171/02, em que toma parte a República Portuguesa. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002CJ0171&rid=5>. Ver, ainda, o Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (2.ª Secção), de 26 de janeiro de 2006, processo C-514/03, que condenou o Reino de Espanha por incumprimento das suas obrigações na aplicação do Tratado CE, ao manter em vigor disposições legais relativa à segurança privada que impõem às empresas estrangeiras de segurança privada uma série de requisitos para exercerem as suas atividades em Espanha. O Tribunal considerou tratar-se de uma violação da liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços, em particular no que respeita à falta de proporcionalidade entre o interesse a proteger e os requisitos legalmente exigidos para a prestação de serviços de segurança privada por parte das empresas em Espanha e em relação à não aplicação do princípio do reconhecimento mútuo das qualificações profissionais adquiridas noutros Estados-membros, por força da Diretiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos, e da Diretiva 92/51/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Diretiva 89/48/CEE. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:086:0004:0004:PT:PDF>

CAPÍTULO II

PRELÚDIOS DE UMA NOVA ORDEM DE SEGURANÇA PÚBLICA INTERNA: REALIDADES E UTOPIAS

- Sumário:**
1. A *governance* da segurança
 2. Políticas de mobilização social e imposição legal de adoção de medidas de segurança
 3. Crítica à desestatização ou privatização de funções de segurança pública
 - a) Argumento político-democrático
 - b) Argumento dogmático-estatocêntrico
 - c) Argumento pragmático
 - d) Argumento do Estado minimalista
 - e) Argumento maximalista
 4. Da sociedade (s)em risco de insegurança à sociedade (s)em segurança

Fontes: **ARISTÓTELES** — *Política*. Trad., introd. e notas de Mário de Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. Título original: Πολιτικά. **AYRES**, CARLOS BUENOS — *A Administração Pública Brasileira e as Vicissitudes do Paradigma de Gestão Gerencial. Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 51, CIES-ISCTE — CELTA, 2006, pp. 29-52. **BARBOSA**, ELAZIER — *Dicionário A Origem das Palavras*. 1.ª edição, RG Editores, 2011. **BENEVIDES**, FRANCISCO DA FONSECA — *Rainhas de Portugal. Estudos Históricos com Muitos Documentos*. Vol. 2, Typografia Castro Irmão, 1879. **BERTELLI**, ANTHONY MICHAEL — *The Political Economy of Public Sector Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. **BILHIM**, JOÃO — *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. 2.ª ed., Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2006. **BOBBIO**, NORBERTO — *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14.ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985. **BOBBIO**, NORBERTO — *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa*

delle regole dei giochi, 1984. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES — *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a edição, Coimbra: Almedina, 2003. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES — *O Direito Constitucional Passa; o Direito Administrativo Passa Também*. In **Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 61, Coimbra: Coimbra Editora, 2001. **CANOTILHO**, JOSÉ JOAQUIM GOMES — *Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública*. In **Moderna Gestão Pública. Dos Meios aos Resultados**, Ata Geral do 2.º Encontro INA, Oeiras: INA/Fundação Gulbenkian, 2000. **CLEMENTE**, PEDRO JOSÉ LOPES — *O Paradigma da Polícia Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva**, Coimbra: Livraria Almedina, 2004, pp. 341-367. **COSME**, JOÃO — *História da Polícia de Segurança Pública. Das Origens à Atualidade*. Lisboa: Edições Sílabo, 2006. **DIAS**, HÉLDER VALENTE — *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012. **DIAS**, HÉLDER VALENTE — *O Mundo Passa e a Polícia Também: Metamorfoses da Polícia no Contexto do Estado Pós-Social*. Lisboa: Edição do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2010. **FERNANDES**, LUÍS FIÃES — *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI, 2014. **FERNANDES**, LUÍS FIÃES e **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Segurança Interna — Reflexões e Legislação*. Lisboa: Edições Almedina, 2005. **GIDDENS**, ANTHONY — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.^a edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006. Título original: *Runaway World*, 1999. **GIRGLIOLI**, PIER PAOLO — s.v. «Burocracia». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 124-130. Título original: *Dizionario di politica*, 1983. **GOMES**, PAULO VALENTE — *Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 595-610. **GONÇALVES**, PEDRO COSTA — *Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “New Public Governance”*. In **O Governo da Administração Pública**. Coleção Governance Lab, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 7-33. **GONÇALVES**, PEDRO COSTA — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005. **GONÇALVES**, PEDRO COSTA — *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. **GOUVEIA**, JORGE BACELAR — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. II, Coimbra: Almedina, 2005. **HASSEMER**, WINFRIED — *A Segurança Pública no Estado de Direito*. Trad. Carlos Eduardo Vasconcelos. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1995. Título original: *Innere Sicherheit im Rechtsstaat*, 1993. **HOBBS**, THOMAS — *Leviatã. Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner; Rev. Eunice Ostrensky. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título do original inglês: *Leviathan*, Cambridge University Press, 1996. **HORN**, MURRAY J. — *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. **INNERARITY**, DANIEL — *O Novo Espaço Público*. Trad. Manuel Ruas. Lisboa: Teorema, 2010. Título original: *El Nuevo Espacio Público*, 2006. **KAUFMANN**, ARTHUR — *Filosofia do Direito*. Trad. António Ulisses Cortês. 5.^a edição, Lisboa:

Fundação Calouste Gulbenkian, 2014. Título original: *Rechtsphilosophie*, 1997. **LEMAITRE, ANDRE** — *Le rôle de l'industrie de l'assurance dans le pilotage de la sécurité privée et de la politique de prévention*. **Déviance et Société**, Vol. 19, n.º 2, Paris, 1995, pp. 159-168. **LOURENÇO, NELSON** (coord.) — *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Final — Modelos e Cenários*. Lisboa: IPRI-UNL, dezembro de 2006. **LOURENÇO, NELSON** — *Legitimidade e Confiança nas Polícias*. In **Revista do Ministério Público**, Lisboa, Minerva, n.º 129, Jan-Mar 2012, pp. 181-198. **MADUREIRA, CÉSAR e RODRIGUES, MIGUEL** — *A Administração Pública do Século XXI: Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa*. In **Comportamento Organizacional e Gestão**, Vol. 12, N.º 2, Oeiras: INA, 2006, pp. 153-171. **MAFFEY, ALDO** — s.v. «Utopia». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.ª edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 1284-1290. Título original: *Dizionario di politica*, 1983. **MARTINEZ, VINÍCIO CARRILHO** — *Estado Guarda-Noturno. Poder de punir: jus puniendi*. Julho de 2013. **MEULEMAN, LOUIS** — *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Contributions to Management Science, Leipzig: Physica-Verlag Heidelberg, 2008. **MILL, JOHN STUART** — *Da Liberdade de Pensamento e de Expressão*. Trad. Maria Helena Garcia. Alfragide: BIS, 2010. Título original: *Of the Liberty os Thought and Discussion*. **MILL, JOHN STUART** — *Sobre a Liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, Lda., 2014. Título original: *On Liberty*. **MISES, LUDWIG VON** — *Liberalismo: Segundo a Tradição Clássica*. Trad. Haydn Coutinho Pimenta. 2.ª edição, São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010. Título original: *Liberalism: In the Classical Tradition*. **MONET, JEAN-CLAUDE** — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.ª edição, 1.ª reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986. **MONTESQUIEU** — *Esprit des Lois*. Paris: Typographie de H. Firmin Didot Frères, Fils et C^{ie}, 1862. **MORE, THOMAS** — *Utopia*. Pref. João Almino; Trad. Anah de Melo Franco. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004. **MOREIRA, ADRIANO** — *A Segurança e o Novo Mundo*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **II Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2006, pp. 335-338. **NOZICK, ROBERT** — *Anarquia, Estado e Utopia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991. Título original: *Anarchy, State and Utopia*, 1974. **OCQUETEAU, FREDERIC** — *État, compagnies d'assurances et marché de la protection des biens*. **Déviance et Société**, Vol. 19, n.º 2, Paris, 1995, pp. 151-158. **OCQUETEAU, FREDERIC** — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d'Aujourd'hui*. Paris: Éditions l'Harmattan, 1997. **OLIVEIRA, EDUARDO FREIRE DE** — *Elementos para a História do Município de Lisboa — Parte I*. Tomo X, Lisboa: Typographia Universal (Imprensa da Casa Real), 1891. **OTERO, PAULO** — *Instituições Políticas e Constitucionais*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2007. **PEREIRA, CLAUDIO JOSÉ LANGROIVA** — *Segurança Pública X Segurança Privada*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 163-172. **PEREIRA, RUI e ARAÚJO, ANTÓNIO** — *A Atividade de Segurança Privada e os Seus Limites*. **Segurança Privada** (Atas do 1.º Seminário), MAI, 1999, pp. 35 e ss. **POPPER, KARL** — *A*

Sociedade Aberta e os Seus Inimigos. Trad. Anabela Sottomayor e Catarina Labisa. Vol. I, 5.^a edição revista (1966), Lisboa: Editorial Fragmento, 1993. Título original: *The Open Society and its Enemies*, 1945. **RAWLS**, JOHN — *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. 1.^a edição, 2.^a tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *A theory of justice*, 1971. **RAWLS**, JOHN — *Justiça como Equidade. Uma Reformulação*. Trad. Claudia Berliner. Rev. Álvaro de Vita. 1.^a edição, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título original: *Justice as Fairness — A Restatement*, 2002. **SECCHI**, LEONARDO — *Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública*. Revista de Administração Pública, n.º 43, Rio de Janeiro, Março/Abril de 2009, pp. 347-369. **SMITH**, ADAM — *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms. Delivered in the University of Glasgow by Adam Smith, reported by a student in 1763*. Ed. Edwin Cannan, Oxford: At The Clarendon Press, 1896. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2, Jul/Dez 2011, pp. 47-63. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.^a edição, Coimbra: Almedina, 2014. **VALENTE**, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Urbanismo, Segurança e Lei*. Tomos I e II., Coimbra: Almedina, 2007/2009. **WEBER**, MAX — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972.

1. A *governance* da segurança

Nas últimas três décadas, a inadaptação do modelo tradicional burocrático ao novo mundo societário tem evidenciado a necessidade de profundas reformas na Administração Pública. Os últimos governos constitucionais têm demonstrado um ensejo de adaptação, procurando respostas nos novos sistemas de gestão pública, desenvolvidos em todo o mundo por diferentes áreas de conhecimento (as ciências políticas, as disciplinas de relações internacionais, as teorias do desenvolvimento, as políticas de administração pública e privada).

As mudanças em curso, operadas no quadro da Nova Gestão Pública (*new public management*) e da *public governance*, têm incidido, embora de forma branda, numa procura de esbatimento do centralismo burocrático, de redução das despesas do aparelho burocrático-administrativo estatal, e de “aproximação da administração pública do espírito, filosofia, cultura e postura da administração privada”¹¹⁶⁹.

As grandes reformas da Administração (mormente, o PRACE e o PREMAC¹¹⁷⁰) têm procurado acolher os princípios reformadores anunciados pelos novos modelos de gestão administrativa, tal como os princípios da unidade e eficácia da ação da Administração Pública, da aproximação dos serviços às populações, da desburocratização, da racionalização de meios, da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos¹¹⁷¹.

¹¹⁶⁹ JOÃO BILHIM — *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. 2.^a ed., Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2006, p. 277.

¹¹⁷⁰ A que se associam, por exemplo, a Agenda Portugal Digital, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2012, de 31 de dezembro, o Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos com as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 7 de fevereiro, e a Regra da Prestação Digital de Serviços Públicos, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio.

¹¹⁷¹ Cfr. artigo 3.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado (republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, e alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2011, de 5 de dezembro, e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro). De acordo com aquele preceito, o princípio da unidade e eficácia da ação da Administração Pública consubstancia-se no exercício de poderes hierárquicos (nomeadamente, os poderes de direção, substituição e revogação) e nas inerentes garantias dos destinatários dos atos praticados no âmbito destes poderes. A desburocratização deve traduzir-se numa clara definição de atribuições, competências e funções, numa simplificação das estruturas orgânicas existentes e na redução dos níveis hierárquicos de decisão. Em cumprimento do princípio da racionalização, devem ser prosseguidas a economia de meios e a eficácia da atuação administrativa, evitando-se a criação de novos serviços e a dispersão de funções ou competências por pequenas unidades orgânicas. Tendo em vista o acréscimo da eficiência na afetação de recursos públicos e a

A administração policial insere-se nessas reformas estruturantes do Estado. Contudo, as especificidades próprias dos serviços públicos de segurança têm criado grande resistência às propostas de substituição do modelo administrativo-burocrático. De entre essas especificidades, destacam-se três que, pela força da tradição político-cultural centralizadora e autoritária, geram atritos nas mudanças em curso, mantendo o sistema de administração burocrática como dominante: o monopólio estatal do exercício legítimo da força pública; a organização fortemente hierarquizada da instituição policial; e a origem castrense das forças de segurança que, hoje ainda, impõe disciplinas e valores muito próprios¹¹⁷².

A organização hierárquica das instituições administrativas foi, durante muito tempo, o sistema de eleição — quase exclusivo — de coordenação e gestão da vida social, utilizado, em particular, por Estados cuja ação assenta em paradigmas de centralização do poder. Essas formas hierárquicas de organização caracterizam-se pela existência de um formato organizacional e uma direção regulados por regras rigidamente estabelecidas, em que as ações decisórias ou deliberativas procuram concretizar objetivos pré-definidos tendentes à coordenação da vida em sociedade.

Esta forma de organização da Administração estatal tem como base o modelo weberiano, caracterizando-se, na essência, pela existência de um contrato de nomeação para um cargo público, salário e carreira, pela divisão vertical do trabalho, pelo desdobramento quantitativo das tarefas administrativas, pela distribuição ou repartição da autoridade e do poder decisório ao longo da hierarquia, pela distribuição, fixação e delimitação dos meios coativos a empregar, e pela existência de uma estrutura de comando e direção em forma piramidal, orientada do topo (onde se concentram as responsabilidades por todas as ações) para a base — *hierarquia de cargos*, isto é, *ordem hierárquica das autoridades*^{1173/1174}.

melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado ao cidadão, a prossecução de algumas funções dos serviços da administração direta do Estado pode ser objeto de delegação ou concessão a entidades privadas, por prazo determinado, desde que no respeito pela Constituição e em termos e condições a fixar em diploma próprio. Cfr. n.ºs 2, 4, 5 e 6 do artigo 3.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

¹¹⁷² MONET refere que “hierarquia e disciplina parecem palavras-chave” do instituto *Polícia*, “cujas engrenagens se espera ver funcionar de modo azeitado e cujos agentes devem «marchar como um só homem» sob a ordem de seus chefes”. JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.ª edição, 1.ª reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, p. 16. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986.

¹¹⁷³ Cfr. MAX WEBER — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, pp. 199, 204 e 529. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972.

¹¹⁷⁴ Nas bases da teoria da burocracia, MAX WEBER aponta a autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações. No modelo burocrático, o poder emana dos preceitos jurídicos e das instituições formais. Com base neste axioma, WEBER formalizou os três princípios ou características principais do modelo burocrático: a *formalidade*, que impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, configura e

Se bem que, de forma progressiva, se tenha procurado reduzir o centralismo burocrático na Administração Pública ou, mesmo, a sua substituição por modelos de administração pública *gerencial* (chamada de nova ou moderna gestão pública), a verdade é que, no âmbito da administração policial, o modelo burocrático weberiano tem sido predominante, mantendo-se bem arraigado.

As características e os mecanismos tipicamente burocráticos e de caráter hierárquico abundam na administração policial: a definição e imposição de procedimentos e normas universais (transversais a toda a instituição), tendentes a uma atuação uniforme e estandardizada na concretização dos objetivos institucionais; a emissão de ordens e diretivas rígidas, fundadas em regulamentação fixada por regras jurídicas; a qualificação ou formação técnica dos agentes de polícia; a regra da vitaliciedade jurídica e efetiva do cargo ou posto hierárquico, como forma de garantia contra a demissão arbitrária¹¹⁷⁵; a criação de padrões de desempenho e a avaliação de performances; a supervisão e monitorização da atividade e dos comportamentos dos funcionários; o controlo da organização através de auditorias; a estruturação organizacional desenhada em patamares (departamentos, divisões, núcleos, secções), obedecendo a um esquema lógico de subordinação gradual; e a estratificação da autoridade e do poder, orientada do topo para a base (sistema de hierarquia de cargos, assistido de um poder de controlo e fiscalização dos inferiores pelos superiores).

legitima a hierarquia administrativa, e prescreve os procedimentos administrativos e os processos de decisão, com vista à estandardização dos serviços, para reduzir, tanto quanto possível, a discricionariedade individual na execução das tarefas; a *impessoalidade*, que impõe a figura da representação, nos termos em que os titulares de poderes decisórios e de autoridade exercem as suas funções em representação da organização, evitando-se, assim, a apropriação individual do poder; o *profissionalismo*, que toma o mérito como valor e critério fundamental para a ocupação dos cargos da organização e para a promoção dos funcionários, além de que, a ocupação de um cargo, sendo *profissão*, “é considerada equivalente à aceitação de um específico *dever de fidelidade* ao cargo”. Sobre a natureza e pressupostos da dominação e administração burocrática, veja-se MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., pp. 193-233 (200).

As características *formalidade* e *impessoalidade* servem para controlar os funcionários públicos e as comunicações e relações intra-organizacionais. Cfr. LEONARDO SECCHI — *Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública*. Revista de Administração Pública, n.º 43, Rio de Janeiro, Março/Abril de 2009, pp. 351 e 362, e PIER PAOLO GIRGLIOLI — s.v. «*Burocracia*». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.ª edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 124-130 (125-126). Título original: *Dizionario di politica*, 1983.

¹¹⁷⁵ O Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho (que aprovou o regime dos cargos dirigentes), foi o primeiro diploma a expressar uma preocupação na procura do ponto de equilíbrio entre a vitaliciedade e a total instabilidade na ocupação do cargo, criando um regime de comissão de serviço renovável por períodos de três anos.

Estes mecanismos do modelo hierárquico convergem para três características fundamentais da hierarquia, apontadas por MEULEMAN: a autoridade, a legalidade e a *accountability*¹¹⁷⁶.

A hierarquia apresenta-se, deste modo, como um sistema de organização administrativa estratificado em patamares, disposto de acordo com uma lógica de supraordenação/subordinação gradativa, orientada do topo para a base da estrutura piramidal, concentrando, no vértice, a responsabilidade pela atividade da organização. Este tipo de organização burocrática chega a ser diametralmente oposto aos princípios e ao poder democráticos. BOBBIO explica bem este contraste: “na sociedade democrática o poder vai da base ao vértice [isto é, do povo para a Administração estatal burocrática] e numa sociedade burocrática, ao contrário, vai do vértice à base”. Sem se deixar surpreender por esta realidade antagônica, o Autor prossegue explicando que “Estado democrático e estado burocrático estão historicamente muito mais ligados um ao outro do que a sua contraposição pode fazer pensar. Todos os Estados que se tornaram mais democráticos tornaram-se ao mesmo tempo mais burocráticos, pois o processo de burocratização foi em boa parte uma consequência do processo de democratização”¹¹⁷⁷.

Da mesma forma, pode-se dizer que a existência das instituições policiais é avessa à liberdade e, portanto, configura uma anomalia das democracias. Afinal, um sistema de autoridade que se impõe, se necessário, utilizando a força, não é compaginável com os valores cardeais emancipatórios aclamados pelas sociedades democráticas, como a autonomia, a autodeterminação individual e o não recurso à violência. Ademais, a história das democracias tem demonstrado que os poderes atribuídos à Polícia não deixam de se estender, mesmo perante o amadurecimento das liberdades democráticas. MONET nota que, para resolução de problemas de ordem e segurança públicas, os governantes respondem, de maneira mecânica, através de “injeções contínuas de recursos materiais e de poderes jurídicos”¹¹⁷⁸. Uma democracia não deve(ria) caminhar para uma diminuição dos poderes da autoridade pública? O sistema democrático mais acabado não determina a extinção das Polícias?

¹¹⁷⁶ Cfr. LOUIS MEULEMAN — *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Contributions to Management Science, Leipzig: Physica-Verlag Heidelberg, 2008, p. 3, e, MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., pp. 202-203. *Accountability* é um conceito de difícil tradução para o português. Num sentido literal, o termo significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de prestar uma tarefa a outrem. SECCHI diz-nos que “a *accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controlo”. Cfr. LEONARDO SECCHI — *Modelos Organizacionais...*, cit., p. 354 (nota 3). A *prestação de contas* por parte de quem exerce um cargo público não é um expediente do mundo moderno. Na Antiguidade Clássica, ARISTÓTELES defendia que, para combater a corrupção, deve exigir-se “a prestação de contas dos ocupantes de todos os cargos”. ARISTÓTELES — *Política*. Trad., introd. e notas de Mário de Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, Livro II, Cap. VI, 1271 a, e Cap. VII, 1272 b. Título original: Πολιτικά.

¹¹⁷⁷ NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.^a edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, pp. 34-35. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole dei giochi*, 1984. Veja-se, também, MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., p. 220, que relaciona a “democratização” e a “burocratização”, dando àquela um papel de “nivelamento dos dominados diante do grupo dominante, burocraticamente estruturado”.

¹¹⁷⁸ JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., p. 28.

Apesar da aparente antinomia, a democracia precisa da Polícia, mais do que em qualquer outro regime político. Uma sociedade livre não vinga sem a concretização de um certo nível de ordem social, de segurança pública e de previsibilidade nas relações individuais. A capacidade integradora das comunidades democráticas — livre dos comportamentos predadores, da violência, do vandalismo e da marginalidade — depende da existência de organizações específicas para garantir que os mais fracos não sucumbam às mãos dos mais fortes. O sistema democrático não pode dispensar o sistema policial, a menos que se retroceda à *vindicta privata*, à autodefesa dos séculos passados. Pelo contrário, a democracia deseja a presença da Polícia, cuja dimensão política — no sentido nobre do termo — constitui uma força motriz para o debate público dos valores *liberdade e segurança*¹¹⁷⁹.

A resistência na mudança da administração policial — que, recorde-se¹¹⁸⁰, sobrevém das especificidades próprias dos serviços públicos de segurança — não significa, de todo, que o modelo burocrático seja responsável por um qualquer disfuncionamento da Polícia ou por uma qualquer dificuldade de adaptação perante o novo mundo societário. Segundo HORN¹¹⁸¹, o modelo burocrático hierárquico comporta grandes vantagens: a sua regularidade — decorrente de uma arraigada vinculação da administração a regras — reduz os custos de incerteza, adaptando-se bem aos interesses do legislador. O sistema hierárquico permite gerir, de modo conveniente, os problemas associados à prestação de serviços, tendo como principal vantagem a capacidade de gerir grandes fluxos de informação através de um sistema centralizado de comunicação. Além do mais, a sua estabilidade — em razão da sua univocidade, uniformidade, disciplina e subordinação rigorosa — permite garantir uma continuidade do aparato burocrático e da atividade administrativa, mesmo em períodos de grandes constrangimentos, como, por exemplo, em situações de instabilidade política.

Também WEBER se refere às virtudes da organização burocrática, invocando a sua “superioridade puramente *técnica*” como a razão decisiva do seu avanço no Estado moderno¹¹⁸².

¹¹⁷⁹ Cfr. JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., p. 29. Quanto a isto, o Autor escreve que “Não só os cidadãos esperam da polícia que ela lhes assegure um certo nível de segurança, mas lhe pedem que o faça de tal modo que a sua convicção democrática saia reforçada. Dizer isso é atribuir à polícia um papel eminentemente político, no sentido nobre do termo. Melhor, é reconhecer a natureza política da função policial. Só os regimes autoritários podem fingir acreditar que manter a ordem pública é simplesmente uma questão técnica. Com a democracia, a função policial reencontra suas raízes gregas e aparece pelo que ela é: uma dimensão central da ação política. Por conseguinte, é claro que o lugar da polícia é no centro do fórum: ela é esse objeto através do qual os cidadãos debatem e deliberam sobre as condições reais de emprego e de garantia desses dois valores fundamentais que são a segurança e a liberdade”. *Ibidem*, pp. 29-30.

¹¹⁸⁰ Cfr. *supra*, Capítulo I, 1.

¹¹⁸¹ MURRAY J. HORN — *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

¹¹⁸² MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., p. 212.

O apontamento destas vantagens ou utilidades de um sistema centralizado e hierarquizado não afasta, contudo, as críticas ao modelo burocrático. Se, do ponto de vista histórico, a centralização administrativa triunfou e conquistou o aparelho administrativo do Estado, hoje, é geralmente interpretado como fenómeno negativo, sendo visto como um entrave à modernização^{1183/1184}. Uma cultura excessiva da burocracia “puramente *técnica*” aponta para perigos que MILL — embora em contexto diferente — parece adivinhar: uma desmesurada formalidade ou tecnocracia autista pode levar a que a burocracia degenere numa pedantocracia, uma administração dominada por pedantes, mediocrizada pelo formalismo excessivo e pela atividade detalhista¹¹⁸⁵.

Quanto a nós, não olvidamos, com certeza, os aspetos de ineficiência do modelo, caracterizados e manchados pelos crescentes custos inerentes a um aparelho do Estado-administração de grandes dimensões, pela formalidade — e consequente morosidade — dos processos de decisão, pela falta de agilidade ou inabilidade nas respostas aos complexos problemas provenientes de uma sociedade de risco, marcada por uma evolução tecnológica vertiginosa, em que a segurança ocupa, cada vez mais, um papel de maior relevância face ao aparecimento de novas tensões sociais e novos paradigmas de criminalidade.

Seja como for, não se pode tomar o modelo burocrático weberiano como o responsável pela crise da Administração Pública e, muito menos, pela insolvência do Estado social. A inabilidade do aparelho estatal em gerir os problemas sociais ou em responder às solicitações e expectativas da sociedade não se deve, apenas, ao seu modelo de (dis)funcionamento. Existem outros fatores que contribuíram para a sua decadência, tais como: a dificuldade das

¹¹⁸³ As críticas ao modelo burocrático estão bem patentes na RCM n.º 95/2003, de 30 de julho, no qual se reconhece a sua ineficácia e ineficiência: “Tradicionalmente assente numa estrutura burocrática e de pendor centralista, a Administração Pública Portuguesa não tem conseguido fazer face, de uma forma adequada e eficaz, às necessidades dos cidadãos e das empresas. A falta de coerência do modelo de organização global, a morosidade e complexidade dos processos de decisão e o consequente clima de desconfiança em matéria de transparência e de legalidade administrativas, bem como a desmotivação dos funcionários e a desvalorização do próprio conceito de missão de serviço público, são fatores que urge corrigir. Apesar da evidência do diagnóstico e dos muitos estudos elaborados, faltou, até agora, o enquadramento geral de uma reforma articulada e coerente, capaz de responder tanto à satisfação das necessidades coletivas públicas como à criação de condições motivadoras de quantos trabalham na Administração. Além disso, não sendo embora a vertente financeira a razão primeira e fundamental desta iniciativa, Portugal é dos países da União Europeia que mais recursos aplica na sua Administração Pública, sem que sejam visíveis, em termos de eficiência e eficácia, os resultados correspondentes”.

¹¹⁸⁴ No tocante à desadequação do modelo burocrático weberiano à administração policial, veja-se HÉLDER VALENTE DIAS — *O Mundo Passa e a Polícia Também: Metamorfoses da Polícia no Contexto do Estado Pós-Social*. Lisboa: Edição do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2010, pp. 28 e ss., e *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 125 e ss.

¹¹⁸⁵ Cfr. JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, Lda., 2014, p. 186. Título original: *On Liberty*.

instituições públicas na criação de modelos gestores adequados para enfrentar a crise mundial económica e social da década de setenta do século passado, que provocou défices consideráveis para os orçamentos públicos¹¹⁸⁶ — repetindo-se o enredo com a atual crise económica da União Europeia, em especial a da Zona Euro; a (eterna) ineptidão do Estado no arranjo das políticas de redução da despesa pública; a ascensão de ideologias e valores neoliberais que, sob o pendão de que a interferência do Estado na vida económica e social cria embaraços à modernização e desenvolvimento da sociedade, permite a sobreposição do poder do mercado ao poder dos Estados; as crescentes solicitações sociais, “sempre mais numerosas, sempre mais urgentes, sempre mais onerosas”, que exigem uma quantidade e rapidez de resposta que escapa a qualquer sistema político-administrativo, por mais eficiente que seja, gerando uma *sobrecarga* e a necessidade de a Administração fazer opções radicais (como diz BOBBIO, “Uma opção exclui a outra. E as opções não satisfatórias criam descontentamento”¹¹⁸⁷); e o consequente descrédito dos cidadãos em relação às instituições públicas, mantendo em baixa a expectativa social no que concerne a qualidade dos serviços públicos (facto que cunha negativamente a consciência coletiva da nação, a opinião pública).

Outras vezes, os discursos governativos de reestruturação da Administração Pública não passam de meros propósitos retóricos (escondendo, na verdade, fins eleitorais), daqui que tenham poucos efeitos ou fracassem completamente¹¹⁸⁸.

De uma forma geral na Europa, estes fatores potenciaram a redução intervencionista dos Estados democráticos e conduziram a uma redefinição do seu papel no seio da sociedade, numa busca sôfrega de modernização¹¹⁸⁹. Contudo, o Estado, tal como o conhecemos, não esgotou nem perdeu a sua vitalidade ou a sua força integradora, se bem que os fins e as formas de intervenção do Estado constituam o principal desafio para a sua sobrevivência¹¹⁹⁰. Daqui que, como dissemos já socorrendo-nos das palavras de GOMES CANOTILHO, a remodelação do Estado e da sua Administração (que lhe é indissociável) deva passar pela

¹¹⁸⁶ Cfr. C. MADUREIRA e M. RODRIGUES — *A Administração Pública do Século XXI: Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa*. In **Comportamento Organizacional e Gestão**, Vol. 12, N.º 2, Oeiras: INA, 2006, pp. 154 e 156.

¹¹⁸⁷ Cfr. NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia...*, cit., p. 36.

¹¹⁸⁸ Cfr. LEONARDO SECCHI — *Modelos Organizacionais...*, cit., pp. 349 e 365.

¹¹⁸⁹ Para SECCHI, os elementos ativadores dessas ondas de modernização são “a crise fiscal do Estado, a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão-de-obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais, e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades. No velho continente, o processo de europeização também tem desempenhado um papel crucial no estímulo à adoção de novos modelos organizacionais (...)”. LEONARDO SECCHI — *Modelos Organizacionais...*, cit., p. 349.

¹¹⁹⁰ Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública*. In **Moderna Gestão Pública. Dos Meios aos Resultados**, Ata Geral do 2.º Encontro INA, Oeiras: INA/Fundação Gulbenkian, 2000, p. 26.

estruturação de um “Estado constitucional menos soberano e mais sabedor, menos centro de poder e mais regulador, menos autoritário e mais supervisor, menos herói e mais inteligente”¹¹⁹¹. Isto não significa, porém, menos governo. Antes pelo contrário, indica a necessidade de mais governo, mas mais democratizado, através de uma sociedade civil mais cultivada. O poder executivo deve procurar governar beneficiando da “democratização da sociedade civil”¹¹⁹².

Para uma reestruturação e modernização de tal ordem, que abranja, em simultâneo, a reforma do Estado e do seu aparelho de administração e gestão pública, tem-se defendido a queda de velhos dogmas, dando espaço a um paradigma administrativo do tipo empresarial, o *managerialism* (“gerencialismo”) — usando ferramentas da Nova Gestão Pública¹¹⁹³ ou do *Governo Empreendedor*, tais como métodos de gestão característicos do setor privado (gestão profissionalizada, definição de padrões de desempenho, estabelecimento de objetivos, gestão por resultados, racionalização das despesas, proximidade com o “cliente”) —, ou avocando novos conceitos e instrumentos de gestão provenientes da *governance*, devolvendo à sociedade responsabilidades passíveis de desestatização, no novo quadro do *Estado ativador*¹¹⁹⁴.

É precisamente na escola do *gerencialismo* que encontramos a base da crítica ao modelo burocrático-administrativo weberiano. Para aquela escola, os sistemas de gestão privada são objetivamente superiores aos modelos de gestão pública. A influência do *managerialism* fez-se sentir, em Portugal, essencialmente a partir da década de noventa do século XX, incidindo na desregulação e atenuação do formalismo, na delegação de competência, na descentralização administrativa e na descentralização vertical ou hierárquica¹¹⁹⁵.

¹¹⁹¹ Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Paradigmas de Estado...*, cit., p. 26, e *O Direito Constitucional Passa; o Direito Administrativo Passa Também*. In **Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 61, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 713.

¹¹⁹² Cfr. ANTHONY GIDDENS — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.ª edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006, pp. 77 e 80. Título original: *Runaway World*, 1999.

¹¹⁹³ A Nova Gestão Pública pode ser teoricamente enquadrada na escola do *managerialismo*, ainda que se demarque do seu modelo típico por apresentar uma maior nitidez nos seus princípios e características.

¹¹⁹⁴ O conceito de *Estado ativador* é tomado por PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005, pp. 150-151. Do mesmo Autor, veja-se também: *Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “new public governance”*. In **O Governo da Administração Pública**. Coleção Governance Lab, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 7-33.

¹¹⁹⁵ Cfr. C. MADUREIRA e M. RODRIGUES — *A Administração Pública do Século XXI...*, cit., p. 155. No respeitante à Nova Gestão Pública, CARLOS AYRES entende que, apesar de possuir um forte componente de indefinição, é possível compreendê-la a partir de quatro traços distintivos: (1) o impulso para a eficiência; (2) *downsizing* e descentralização; (3) persecução da excelência; (4) orientação para o serviço público. Cfr. CARLOS BUENOS AYRES — *A Administração Pública Brasileira e as Vicissitudes do Paradigma de Gestão Gerencial. Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 51, CIES-ISCTE — CELTA, 2006, p. 32.

O setor da administração policial foi, também, tocado por este conjunto de princípios fundamentais da reforma gerencialista da administração. Contudo, reconhecem-se mudanças no que respeita, apenas, à descentralização administrativa (por exemplo, com a privatização ou devolução de funções ou tarefas de segurança), à delegação administrativa de competências — entre a tutela e os gestores de topo das forças e serviços de segurança, a quem são dadas, muitas vezes, largas faculdades de subdelegação —, e, embora em menor grau, à desregulação, que contribui para que os gestores possam intervir diretamente na gestão dos recursos humanos, materiais (mas não a nível financeiro).

Quanto ao princípio descentralizador da hierarquia — reconhecido, por muitos, como o motor da capacidade e eficiência organizacional — não assistimos a mudanças de fundo no seio da administração policial. Em grande parte, a descentralização hierárquica pressupõe um achatamento das tradicionais estruturas piramidais, o que se consegue através de uma redução dos níveis hierárquicos. Porém, como tivemos oportunidade de verificar, a organização hierárquica das forças e serviços de segurança carrega, ainda, o peso da estrutura castrense das instituições em que tiveram origem¹¹⁹⁶, a qual se apresenta pouco compatível com uma achatadura organizacional, principalmente se considerarmos versões mais extremas de descentralização, presentes em mecanismos de coordenação típicos do mercado.

A gestão *managerialista* é reconhecida como violadora do princípio da hierarquia. Segundo CARLOS AYRES, “ao realizar um movimento administrativo transversal, os agentes públicos subvertem o princípio da hierarquia de modo a acelerar a ação administrativa, simplificando os procedimentos mediante o seu *poder discricionário*, e em virtude da redução dos níveis hierárquicos, assim como da autonomia administrativa que lhe é concedida, no âmbito do processo de decisão, a título de responsabilidade”¹¹⁹⁷.

Qualquer incremento excessivo da discricionariedade administrativa na função policial potencia riscos sérios para a segurança jurídica e, em consequência, para o respeito dos direitos dos cidadãos. Este efeito pernicioso da discricionariedade seria, porventura, acometível através de um controlo público descomunal, mas sem garantias de eficiência.

Em boa verdade, as resistências à mudança de paradigma orgânico-administrativo pela via do *managerialismo público* não são exclusivas da administração policial, nem tampouco se pode dizer que a origem castrense das forças e serviços de segurança corrói os princípios do

¹¹⁹⁶ A título de exemplo, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, hoje de natureza civilística, encontram as suas origens numa força pública de cariz militar. Quanto à Guarda Nacional Republicana, é originariamente militar. Para mais desenvolvimento, veja-se *supra*, Parte II, Capítulo II, 1.

¹¹⁹⁷ CARLOS BUENOS AYRES — *A Administração Pública...*, cit., p. 33. Itálico nosso.

gerencialismo. Os problemas da implementação desta política de gestão são transversais a outras áreas da Administração Pública, e a razão pode encontrar-se no próprio modelo *managerialista*. C. MADUREIRA e M. RODRIGUES notam que “a escola managerial não só não resolveu os problemas públicos da forma taxativa, como incorreu em incoerências diversas, proclamando não raras vezes a descentralização, a delegação de competências e a desregulação como medidas fundamentais para a mudança de paradigma na reforma administrativa, mas mantendo o poder hierárquico altamente centralizado na prática. Este foi o terreno propício para que, independentemente de todas as discussões conceituais acerca do mesmo, o conceito de *governance*, tivesse ganho peso”¹¹⁹⁸.

Com efeito, os pressupostos teóricos da Nova Gestão Pública resultam, na prática, numa série de incoerências ou, mesmo, contradições. Aclamam a descentralização e o achatamento das estruturas hierárquicas mas enfatizam o controlo gestionário e financeiro (*accountability*), gerando, desta forma, desequilíbrios nos processos de decisão que, embora partam de estruturas fortemente descentralizadas, na verdade, continuam a conservar-se no topo da pirâmide.

Além do mais, deve reconhecer-se, por um lado, uma certa insensibilidade do arquétipo *managerialista* da Nova Gestão Pública, que, muitas vezes, parece procurar a implementação do modelo puro do mercado na administração da vida social, tomando os cidadãos como meros consumidores ou clientes e aplicando a mesma forma de gestão a todo e qualquer organismo público, independentemente da sua missão e dos pressupostos da sua existência¹¹⁹⁹. Por outro lado, é comum apontarem-se outras debilidades daquele modelo de nova gestão: em primeiro lugar, a excessiva focagem intra-organizacional, a obsessão com a fixação e cumprimento de objetivos e a focalização obsidente nos resultados¹²⁰⁰; em segundo lugar, apesar da sua importância estratégica na transmissão de sinergias às organizações

¹¹⁹⁸ Cfr. C. MADUREIRA e M. RODRIGUES — *A Administração Pública do Século XXI...*, cit., p. 158. Apesar de despontar um novo paradigma de administração — o da *governance* — há quem o considere como uma consequência ou epifenómeno da Nova Gestão Pública, dado que os dois modelos partilham algumas características. A tendência crescente de substituição dos princípios da Nova Gestão Pública pelos valores da *governance* não se deve apenas ao insucesso ou fiasco daquele modelo. Os impulsionadores do movimento da *governance* são múltiplos: em primeiro lugar, a incessante e progressiva complexidade da dinâmica social coloca o Estado sob novos desafios, forçando-o a adotar modelos de gestão mais eficientes; em segundo lugar, a ascensão de valores ou ideologias neoliberais conduz a um recuo ou esvaziamento do intervencionismo estatal, sob o lema “menos Estado melhor Estado”; finalmente, a terceira força motriz da *governance* é a própria Nova Gestão Pública, pela maior atenção que coloca no desempenho e tratamento dos problemas sociais, renegando para segundo plano a questão “quem e como devem ser implementadas as políticas públicas”. Cfr. LEONARDO SECCHI — *Modelos Organizacionais...*, cit., p. 359.

¹¹⁹⁹ Cfr. C. MADUREIRA e M. RODRIGUES — *A Administração Pública do Século XXI...*, cit., p. 156.

¹²⁰⁰ Esta obsessão impôs-se nas organizações policiais, onde alguns objetivos (como o número de detenções) servem, em boa parte, de barómetro da atividade institucional.

públicas, revela-se deficiente em frentes fundamentais da atividade pública administrativa: é fraca “na garantia de uma proteção efetiva dos direitos dos cidadãos; na prevenção à atuação auto-referenciada da burocracia pública; em assegurar o incremento de responsabilidades públicas; e em impedir a apropriação privada do aparato estatal por parte de grupos privados”¹²⁰¹.

Perante estas inconveniências da Nova Gestão Pública, o movimento da *public governance* oferece uma abordagem diferenciada para os modelos de gestão e administração do setor público. A *governança pública* procura criar uma conexão entre a sociedade e os aparelhos central, local e periférico do Estado, recorrendo ao envolvimento cívico nos processos de parceria e comunicação entre a esfera pública e a esfera privada.

A *governance* destaca-se, por isso, pela sua marca de pluralismo, no sentido que apela à participação de diferentes atores (públicos e privados) nos processos de mudança da organização administrativa, atribuindo-lhes, inclusive, um lugar ou, mesmo, o dever e o direito de influir na construção das políticas públicas. PEDRO GONÇALVES escreve que “no novo cenário do *Estado ativador*, o particular não é o mero *súbdito* do Estado-polícia, não é o *cidadão socialmente descomprometido* do Estado liberal e também já não é o simples *utente* dos serviços do Estado social; pelo contrário, ele assume ou é convocado a assumir um novo papel de *ator* que partilha com o Estado a missão de realizar o interesse público”¹²⁰².

Na atualidade, o Estado-administração procura reformular o seu papel e adaptar-se aos princípios de gestão administrativa da *public governance*. Para a resolução dos problemas públicos, pretende agora ser menos monopolista e menos arraigado à organização hierárquica e centralizada no Estado, recorrendo a processos descentralizadores que proporcionem a transferência de funções da administração central para a administração autónoma ou periférica do Estado e a parcerias com o ambiente exterior (*stakeholders*).

Quanto à descentralização de funções policiais para a administração autónoma ou periférica do Estado, as polícias municipais representam o cenário mais esclarecedor deste processo de descentralização. A tradição portuguesa em matéria de municipalização da função policial¹²⁰³ favorece este paradigma descentralizador, em que as polícias municipais têm visto

¹²⁰¹ CARLOS BUENOS AYRES — *A Administração Pública...*, cit., p. 32.

¹²⁰² PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas...*, cit., pp. 150-151.

¹²⁰³ O traço municipalizador da função de segurança pública surge em todos os momentos da evolução da instituição policial. Veja-se *supra* Parte II, Capítulo I, 1. Na RCM n.º 45/2007, de 19 de março [ponto 3.2, alínea c)], uma das opções apresentadas consistia em “descentralizar para as Polícias Municipais de Lisboa e do Porto as competências da Polícia de Segurança Pública em matéria de fiscalização de trânsito nas referidas cidades, devolvendo aos municípios plenos poderes de regulação do trânsito e estacionamento, sem prejuízo das

crescer as suas funções e competências de polícia administrativa, mas também de natureza criminal.

Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio¹²⁰⁴, “as polícias municipais são serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa”, atuando no espaço territorial correspondente ao do respetivo município. Não lhes é atribuído o estatuto de força ou de serviço de segurança, nem tampouco o de órgão de polícia criminal, estando-lhes vedado, no geral, o exercício de competências próprias destes órgãos, com exceção das medidas cautelares de polícia de *identificação* e *revista de segurança* de suspeitos, em caso de detenção em flagrante delito¹²⁰⁵.

Quanto a parcerias com o ambiente exterior, existe uma clara distinção entre os três paradigmas de administração no tratamento com o ambiente externo à organização pública: no modelo burocrático, o cidadão é visto como *utente* dos serviços públicos, e as esferas pública e privada são concebidas como estanques; no modelo da Nova Gestão Pública, o cidadão é tratado como *cliente*, cujas necessidades são satisfeitas pelos serviços públicos; no modelo da *governance*, os cidadãos e as outras organizações são encarados como *parceiros* (ou *stakeholders*), com os quais os serviços públicos criam paradigmas horizontais de relacionamento, cooperação e coordenação¹²⁰⁶.

A *public governance* tem conseguido penetrar mesmo nas funções administrativas essenciais, como o é a segurança pública. Mas as metamorfoses na administração da segurança não atingem a estrutura fundamental do modelo burocrático, mantendo-se intocada a centralização hierárquica tradicional. Esta realidade não nos surpreende, pois que, como verificámos, os novos modelos *managerialistas* partilham algumas características com o paradigma burocrático weberiano (tal como a ênfase na função *controlo*), pelo que, na verdade, não se apresentam como modelos de rutura. Do ponto de vista analítico, uma organização pode apresentar — o que, por regra, acontece — fragmentos do modelo burocrático, da Nova Gestão Pública e da *governance*.

Entretanto, a relação entre o Estado contemporâneo e a sociedade continua a caracterizar-se, na essência, por uma procura constante, por parte daquele, de novas formas de

competências gerais da PSP na prevenção e repressão de ilícitos e na garantia da segurança pública”. Porém, esta medida não chegou a ser considerada na reestruturação das forças e serviços de segurança.

¹²⁰⁴ Define o regime e forma de criação das polícias municipais.

¹²⁰⁵ Para um desenvolvimento pormenorizado desta matéria, veja-se o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 28/2008, Diário da República, 2.ª série — N.º 155 — 12 de Agosto de 2008, pp. 35859-35875. Com espírito crítico, veja-se MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2014, pp. 70-101.

¹²⁰⁶ Cfr. LEONARDO SECCHI — *Modelos Organizacionais...*, cit., p. 363.

representação institucional, com vista à prossecução dos interesses públicos. O aparelho administrativo estatal prossegue, de modo incansável, o seu movimento de translação à volta da sociedade mundializada, gerindo com cautela as fronteiras cada vez mais permeáveis que separam a esfera pública da esfera privada. A política de gestão administrativa baseada na *governance* tem permitido que as funções públicas (de segurança ou outras) sejam promovidas tanto por funcionários públicos como por entidades privadas e, até, organismos de sociedade civil com fins não lucrativos¹²⁰⁷. Ao Estado resta cumprir e fazer cumprir as leis e os regulamentos, assumindo o papel do Estado ativador e regulador em que a sociedade passou a confiar¹²⁰⁸.

2. Políticas de mobilização social e imposição legal de adoção de medidas de segurança

Em várias ocasiões, dissemos que a promoção da segurança de pessoas e bens se faz na base de um esquema de subsidiariedade e complementaridade entre a segurança pública e a segurança privada. Essa complementaridade traduz-se na ativação e exercício de responsabilidades públicas e responsabilidades privadas, em que, no campo operativo, tanto o Estado como a sociedade se veem na obrigação de prestar determinados níveis de segurança. Na lógica do **princípio da subsidiariedade** — autêntico baluarte de participação democrática dos cidadãos —, as instituições policiais do Estado só são chamadas a intervir quando a sociedade, *per si*, não consegue promover e garantir a sua segurança¹²⁰⁹. Esta formulação clássica do princípio da subsidiariedade vem de ABRAHAM LINCOLN, ao afirmar que “o Governo tem que se ocupar com aquilo de que as pessoas têm necessidade mas não conseguem por si próprias fazer ou fazer tão bem. Em tudo aquilo que as pessoas possam fazer igualmente bem por si próprias, o Governo tem que se abster de intervir”¹²¹⁰.

O Estado central tem optado por desocupar certos espaços de típica atuação do setor público, cedendo-os à livre iniciativa privada. Na prossecução da segurança, o Estado chama outros atores a intervir: o mercado da segurança (segundo setor) e a própria sociedade civil

¹²⁰⁷ Estas iniciativas privadas de utilidade pública com fins não lucrativos derivam das organizações do terceiro setor.

¹²⁰⁸ Cfr. ANTHONY MICHAEL BERTELLI — *The Political Economy of Public Sector Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 2.

¹²⁰⁹ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013, p. 17.

¹²¹⁰ ABRAHAM LINCOLN, *apud* ARTHUR KAUFMANN — *Filosofia do Direito*. Trad. António Ulisses Cortês. 5.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014, p. 332. Título original: *Rechtsphilosophie*, 1997.

(terceiro setor). É assim que, nas palavras do Acórdão da Relação do Porto, de 16 de dezembro de 2009, a atividade da segurança privada aponta para “uma esfera de atuação que primitivamente era exercida pelo Estado e que, por razões diversas, nomeadamente relacionadas com a filosofia de diminuição do espaço de intervenção do Estado, de que o brocardo *état moderne, état modeste* é uma manifestação evidente, se entendeu que devia ser alargado a outros intervenientes. Por outro lado, também a complexidade da sociedade moderna não permite que toda a segurança fique a cargo do Estado, o que forçaria a um contingente humano de dimensões indesejáveis”¹²¹¹.

Como é bom de ver, o desenvolvimento da indústria de segurança privada — amplamente considerada: prestação de serviços a terceiros com recurso a meios humanos, serviços de autoproteção, equipamentos técnicos de segurança de pessoas e bens, vigilância eletrónica — traduz-se em recursos adicionais à disposição da comunidade na prevenção da criminalidade, da delinquência ou de incivildades. Ciente disso, o Estado procura ativar esses recursos com potencial sinérgico, existentes na sociedade civil, promovendo políticas de mobilização social e a imposição legal de medidas de autoproteção, através da adoção de sistemas de segurança, enquanto instrumentos de gestão do risco.

O potencial endógeno da sociedade civil é, por isso, um recurso que o Estado quer esgotar em proveito da segurança da comunidade, convocando cada cidadão a contribuir para uma das principais tarefas fundamentais constitucionalmente consagrada¹²¹². A missão de proteger pessoas e bens não cabe apenas ao Estado, através da Polícia, mas também a cada cidadão, na lógica do princípio da participação democrática nos assuntos da administração da coisa pública. Pensar o contrário conduz a uma atrofia da conceção de um Estado de direito democrático, “em que a participação individual e coletiva de todos nós não é só um dever de cidadania, mas antes um direito constitucionalmente consagrado de cada membro da comunidade”¹²¹³.

No que respeita à prossecução do bem *segurança*, o Estado regulador segue este (novo) paradigma de mobilização da sociedade civil na promoção da sua própria segurança, quer através do recurso a serviços da indústria privada com fins lucrativos (*privatização do tipo comercial*), quer promovendo formas de voluntariado das comunidades locais, apelando a

¹²¹¹ Processo n.º 141/07.3 TBOAZ.P1.

¹²¹² Cfr. artigos 272.º, 6.º, n.º 1 (onde se enunciam os princípios da subsidiariedade e da descentralização democrática da Administração Pública, entre outros) e 9.º, alíneas *b*) e *d*), todos da CRP.

¹²¹³ LUÍS FIÀES FERNANDES e MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança Interna — Reflexões e Legislação*. Lisboa: Edições Almedina, 2005, p. 11. A participação individual ou coletiva de cada cidadão na vida pública é um direito consagrado nos artigos 48.º e 52.º da CRP.

parcerias sem fins lucrativos (*privatização do tipo comunitário*)¹²¹⁴ e à fomentação do espírito de vizinhança. Com isto, visam-se dois objetivos comuns: a redução da criminalidade e a melhoria da qualidade de vida das pessoas¹²¹⁵. Recorde-se que o exercício de deveres jurídicos de autoproteção e a contratação de serviços de segurança privada, ainda que impostos por lei, configuram uma atuação segundo o direito privado, por contraposição a uma atuação segundo o direito público, que ocorre na delegação legal de funções públicas em particulares.

A promoção de uma nova ou diferente cultura de segurança — decorrente de profundas transformações nas formas e intensidades das ameaças à segurança das sociedades contemporâneas — exige, desde logo, o contributo de atores institucionais e individuais. A segurança, essencial à vida democrática, não é apenas uma questão política. N. LOURENÇO garante que “a segurança é, na sua essência e em sentido antropológico, uma questão cultural, tal como o seu reverso, a violência”¹²¹⁶. É na base desta aposta que o Estado procura produzir a segurança pública que a ordem constitucional determina e a população anseia. E exige simultaneamente que, em todas as manifestações da vida coletiva, a segurança se revele e seja reconhecida como um bem comum valioso, para o qual todos devem ser chamados a contribuir¹²¹⁷.

A ativação e o aproveitamento do potencial endogénico da sociedade civil fazem-se em duas vertentes.

Numa primeira vertente, o Estado mobiliza a comunidade na tomada de consciência dos riscos latentes e ameaças contra o seu património. Essa mobilização social traduz-se na adoção (por livre iniciativa) de medidas de autoproteção tão simples como a contratação de serviços de prestação de segurança privada, o gradeamento de janelas, a colocação de portas mais seguras ou blindadas em residências ou comércio, a instalação de alarmes ou dispositivos elétricos ou eletrónicos destinados a detetar e sinalizar a presença, entrada ou tentativa de entrada de intrusos em edifícios ou instalações protegidas, equipamento destinado a prevenir a entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos (pórticos), entre

¹²¹⁴ Estes dois tópicos são tomados por FRÉDÉRIC OCQUETEAU — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d’Aujourd’hui*. Paris: Éditions l’Harmattan, 1997, p. 36.

¹²¹⁵ Cfr. PAULO VALENTE GOMES — *Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, p. 596.

¹²¹⁶ NELSON LOURENÇO — *Legitimidade e Confiança nas Polícias*. In **Revista do Ministério Público**, Lisboa, Minerva, n.º 129, Jan-Mar 2012, pp. 181-198 (195).

¹²¹⁷ Cfr. NELSON LOURENÇO (coord.) — *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Final — Modelos e Cenários*. Lisboa: IPRI-UNL, dezembro de 2006, p. 10.

muitas outras medidas adequadas à gestão do risco e apropriadas à colmatação das vulnerabilidades identificadas¹²¹⁸.

São cada vez mais comuns as ações de sensibilização levadas a cabo pelas forças de segurança. Essas ações, além de temáticas (v. g., medidas de prevenção contra esquemas de burla, contra o furto em residências ou em interior de veículos, contra roubos na via pública, contra ameaças criminógenas cibernéticas, *bullying*, etc.), são orientadas para uma população-alvo determinada, e favorecem o resgate de espaços comuns de vizinhança, afastando o isolamento e o narcisismo social. São bem conhecidos os programas nacionais *Escola Segura*, *Idosos em Segurança* ou *Comércio Seguro*, promovidos pelas polícias de ordem e segurança públicas (PSP e GNR). O reforço da presença e da visibilidade policial é, hoje, um traço comum às forças de segurança, que privilegiam os programas de policiamento de proximidade e de segurança comunitária junto das comunidades locais, granjeando um bom relacionamento com os cidadãos e fomentando a sua participação ativa, com vista a prevenir e reprimir tipologias criminais específicas, vigiar as principais fontes de perigo e proteger os cidadãos mais vulneráveis.

Do mesmo modo, no quadro da segurança rodoviária, a ANSR tem o dever de “promover e apoiar iniciativas cívicas e parcerias com entidades públicas e privadas, designadamente no âmbito escolar, assim como promover a realização de ações de informação e sensibilização que fomentem uma cultura de segurança rodoviária e de boas práticas de condução”¹²¹⁹.

Além disso, as novas tecnologias proporcionam, cada vez mais, o aparecimento de melhores produtos virados para a proteção do património. Sistemas de alarme sofisticados ou veículos com sistemas antifurto de última geração são alguns exemplos que melhor representam esta evolução industrial de sistemas e engenhos orientados para o protecionismo e a segurança de pessoas e bens.

Ao nível da participação da comunidade nas questões de segurança, merecem também destaque os mecanismos informais de controlo social, tal como a promoção de uma arquitetura urbana orientada para a segurança, na lógica do “*crime prevention through environmental design*”, segundo a qual uma comunidade urbana segura e sustentável deve

¹²¹⁸ Sem prejuízo dos requisitos e procedimento de registo, na Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública, deste material e equipamento de segurança ou de centrais de alarme, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, e Portaria n.º 272/2013, de 20 de agosto, alterada pela Portaria n.º 105/2015, de 13 de abril.

¹²¹⁹ Cfr. alínea c), n.º 2, do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro (Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna), republicado pelos Decretos-Leis n.ºs 161-A/2013, de 2 de dezembro, e 112/2014, de 11 de julho.

caracterizar-se por padrões de ordem e de regularidade arquitetural que assegurem a previsibilidade e a confiança como formas de digladiar ameaças e riscos gerados pela imprevisibilidade e desordem¹²²⁰.

A par das instâncias informais de regulação social, como a família, a Igreja, a escola ou o trabalho, estas formas de mobilização social — geradoras de níveis de segurança passiva e preventiva — desempenham um papel de extrema importância na promoção da qualidade de vida dos cidadãos.

Para GUEDES VALENTE, num modelo de prevenção inscrito a montante da intervenção penal, exige-se uma política criminal e de segurança globalizante que abarque vários atores (sociais, económicos, culturais, educativos, políticos, judiciários, policiais) e outros meios intermédios de eliminação de fatores físicos (arquitetónicos, urbanísticos) e humanos (sociais, culturais, higiénicos), que têm como escopo a prevenção (por eliminação) da mínima possibilidade de delinquir. No fundo, como diz o Autor, estes fatores estimulam uma diminuição dos níveis de probabilidade da *ocasião* propícia à prática de crimes.

Este modelo de prevenção tem de se desenvolver no modelo democrático de prevenção, admitindo ou, até, impondo a participação dos cidadãos, de modo a manter o equilíbrio dinâmico entre os direitos individuais e os interesses coletivos¹²²¹.

Neste novo quadro de atuação, o Estado, embora continue a desempenhar o papel preponderante na promoção da segurança pública, não se limita ao seu papel de ator central. Em vez disso, assume uma posição de prestador, dinamizador e regulador da segurança, pautando a sua administração e gestão policial pelos princípios da nova *governance* da segurança. Na qualidade de prestador, confronta-se com o desafio da eficácia e da eficiência da administração policial e da proximidade com o cidadão. Na qualidade de dinamizador, enfrenta o desafio da mobilização social e da participação de outros atores, com vista à captação e aproveitamento das sinergias e potencial endógeno da sociedade civil. Na qualidade de regulador, depara-se com o desafio da definição das atribuições, das competências, regras processuais ou de procedimentalização, e limites à delegação de poderes aos atores privados promotores de segurança¹²²². É assim que o velho Estado administrativo

¹²²⁰ Para um aprofundamento da relação entre segurança e prevenção da criminalidade através do ordenamento e desenho urbano, veja-se MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE (coord.) — *Urbanismo, Segurança e Lei*. Tomos I e II, Coimbra: Almedina, 2007/2009.

¹²²¹ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, p. 300.

¹²²² Cfr. NELSON LOURENÇO (coord.) — *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Final — Modelos e Cenários*. Lisboa: IPRI-UNL, dezembro de 2006, pp. 26-27.

de providência se transforma num aparelho essencialmente regulador, controlador e vigilante¹²²³. A máquina estatal devolve, no que podemos designar de *sociedade-providência*¹²²⁴, um amplo programa de tarefas prestacionais.

Numa segunda vertente, perante situações de vulnerabilidades e riscos mais sérios que possam comprometer a segurança de pessoas e bens ou, até, a ordem pública, o Estado impõe aos privados a adoção de medidas e sistemas de segurança privada¹²²⁵.

O primeiro regulamento das atividades privadas de segurança (Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro) não estabelecia qualquer regime de imposição de medidas de segurança, limitando-se a permitir que as empresas, fundações e associações organizassem, em proveito próprio, serviços de autoproteção (cfr. artigo 20.º).

Porém, as tendências privatistas de funções públicas¹²²⁶ e uma dose de exploração económica da indústria de segurança privada foram os ingredientes certos para que o Estado despertasse para o aproveitamento do potencial endogénico da segurança privada, procurando fruir das suas valências, numa lógica de ativação de responsabilidades privadas na área da segurança.

A obrigatoriedade de adoção de medidas de segurança surgiu na lei portuguesa com o Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto, impondo-se, à época, apenas às entidades bancárias e parabancárias¹²²⁷.

Com a publicação do regime jurídico da atividade de segurança privada seguinte, o dever de adoção de um sistema de segurança privado foi alargado ao Banco de Portugal, às instituições de crédito e sociedades financeiras, públicas e privadas, aos estabelecimentos de restauração e de bebidas com salas espaços destinados a dança¹²²⁸ e, em certos casos, aos

¹²²³ Cfr. PEDRO GONÇALVES — *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 52.

¹²²⁴ Cfr. PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE — *O Paradigma da Polícia Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva**, Coimbra: Livraria Almedina, 2004, pp. 350-351.

¹²²⁵ Veja-se o desenvolvimento apresentado nesta matéria, *supra*, Parte II, Capítulo I, 3.

¹²²⁶ Os anos noventa figuraram “tempos de uma verdadeira fúria privatizadora da Administração Pública” e o ritmo, embora mais brando, continua a verificar-se. PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 35

¹²²⁷ O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto, impunha às entidades bancárias a adoção de um sistema de segurança que incluísse meios eletrónicos de vigilância das suas instalações e edifícios. Para tanto, podiam recorrer a serviços de empresas de segurança privada ou, em alternativa, organizar um serviço de autoproteção.

¹²²⁸ Nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 263/2001, de 28 de setembro. Este diploma foi, depois, revogado pelo Decreto-Lei n.º 101/2008, de 16 de junho, que, por sua vez, fora ab-rogado pelo Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro. No tocante ao regime em vigor, cfr. artigo 9.º, n.º 1 da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, e artigo

promotores de espetáculos em recintos desportivos¹²²⁹. O regime subsequente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, não alterou, de forma significativa, aquelas imposições legais.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (que aprova o REASP), a obrigatoriedade de adoção de um sistema de segurança privada alargou-se a entidades que, nos últimos anos, têm contribuído para a moldagem de um *novo espaço público* (tais como as entidades gestoras de conjuntos comerciais com área bruta locatável igual ou superior a 20.000 m² e de grandes superfícies de comércio que disponham uma área de venda igual ou superior a 30.000 m²), bem como a entidades que, pelo risco que lhes é inerente e pela tradição vitimológica que lhes está associada, sejam consideradas alvos apetecíveis (empresas industriais, comerciais ou de serviços que necessitem de efetuar o transporte de moeda, notas, fundos, títulos, metais preciosos ou obras de arte de valor, estabelecimentos onde se procede à exibição, compra e venda de metais preciosos e obras de arte, farmácias, postos de abastecimento de combustível e outras entidades sujeitas a riscos específicos^{1230/1231}). A Proposta de Lei n.º 117/XII (que esteve na origem da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio) chegou a considerar, também, os estabelecimentos de jogos de fortuna ou azar e de bingo, obrigando-os a adotar um sistema e medidas de segurança específicas que incluísse a instalação de um sistema de videovigilância e de dispositivos de segurança e proteção¹²³².

A imposição de medidas de segurança privada tendentes à autoproteção (da pessoa e da propriedade) manifesta-se, com especial agudeza, na realização de espetáculos desportivos em recintos desportivos e de espetáculos de representação artística de canto, dança e música em recintos não dotados de lugares permanentes. Os assistentes de recinto desportivo¹²³³ são

8.º do Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro. Para um desenvolvimento desta matéria, veja-se *supra*, Parte II, Capítulo I, 3.

¹²²⁹ Cfr. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de abril.

¹²³⁰ Cfr. artigos 7.º, n.º 4, e 8.º do REASP. Os requisitos técnicos mínimos dos sistemas e medidas de autoproteção impostos a estas entidades estão definidos no Capítulo VIII da Portaria n.º 273/2013, de 20 de agosto, alterada pela Portaria n.º 106/2015, de 13 de abril.

¹²³¹ No que respeita a imposição legal de medidas de segurança obrigatórias, a Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, trouxe uma inovação relativamente aos regimes anteriores. O n.º 7 do artigo 7.º prevê a extensibilidade da imposição de deveres de autoproteção a quaisquer outras entidades não elencadas no seu artigo 8.º, sempre que as suas características ou serviços prestados possam ser considerados de *risco para a segurança e ordem pública*, considerando existir este risco sempre que o estabelecimento se situe em local em que haja razoável risco da ocorrência de facto qualificado pela lei como crime. Trata-se de uma norma de interpretação difusa, que abre o leque de intervenção do princípio jurídico de imposição legal de deveres de autoproteção.

¹²³² Cfr. n.º 3 do artigo 8.º da Proposta de Lei n.º 117/XII, publicada no DAR, II Série A — N.º 50/XII/2, de 12-12-2012.

¹²³³ Cfr. artigo 9.º, n.º 2 da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, e artigo 2.º da Portaria n.º 261/2013, de 14 de agosto, que estabelece os termos e as condições de utilização de assistentes de recinto desportivo (ARD) em espetáculos

figuras bem conhecidas nos estádios de futebol. Com a sua recente criação, os assistentes de recinto de espetáculos¹²³⁴ habituar-nos-ão à sua presença no mundo dos mais variados espetáculos artísticos de música ou dança.

A ativação legal de responsabilidades privadas no que respeita à tomada de medidas de segurança surge em outros espaços. Ainda que a lei não se refira, de forma expressa, à obrigatoriedade de adoção de um sistema de segurança privada, as entidades abrangidas não deixam, por isso, de estar sujeitas à assunção da responsabilidade pela segurança e ordem públicas. Por exemplo, em recintos fixos de espetáculos de natureza artística, o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 14 de fevereiro, prescreve que “compete ao promotor do espetáculo garantir que se encontram reunidas as condições de segurança e ordem pública adequadas à realização de cada espetáculo”, podendo socorrer-se quer de atores públicos, quer de atores privados.

Do mesmo modo, o promotor de evento de diversão em recintos itinerantes ou improvisados (circos ambulantes, praças de touros ambulantes, pavilhões de diversão, carrosséis, pistas de carros de diversão, ou espetáculos realizados em tendas, barracões, palanques ou bancadas provisórias) deve assegurar, nos termos da legislação aplicável à segurança privada, as medidas necessárias à manutenção da ordem no respetivo recinto, devendo articular, com a força policial competente na zona onde se situe o recinto, as medidas necessárias à manutenção da ordem pública¹²³⁵.

Também os diretores de centros educativos (estabelecimentos integrados na estrutura orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais) são responsáveis pela criação de um ambiente securizante, devendo dispor de sistemas de vigilância que garantam a segurança interna e externa, através da organização de serviços de autoproteção¹²³⁶.

desportivos realizados em recintos desportivos em que seja obrigatório disporem de sistema de segurança. Entre outras medidas, a segurança privada dos eventos desportivos deve incluir um sistema de videovigilância, que permita o controlo de todo o recinto desportivo e respetivo perímetro ou anel de segurança, através de câmaras fixas e móveis, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho. Além da obrigatoriedade de dispor de um sistema de segurança privada, em certos espetáculos, o promotor deve requisitar policiamento, nos termos do Decreto-Lei 216/2012, de 9 de outubro, que estabelece o regime de policiamento de espetáculos desportivos realizados em recintos desportivos.

¹²³⁴ Cfr. artigo 9.º, n.º 3 da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, e artigo 1.º da Portaria n.º 102/2014, de 15 de maio.

¹²³⁵ Cfr. artigos 2.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 268/2009, de 29 de setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 48/2011, de 1 de abril, e 204/2012, de 29 de agosto (estabelece o regime do licenciamento dos recintos itinerantes e improvisados, bem como as normas técnicas e de segurança aplicáveis à instalação e funcionamento dos equipamentos de diversão instalados nesses recintos). O presidente da câmara municipal (entidade competente para o licenciamento destes eventos) ou a força policial podem, ao abrigo do n.º 7 do artigo 7.º do REASP, impor ao promotor a adoção de deveres de autoproteção, sempre que considerem que da realização do evento possa decorrer *risco para a segurança e ordem pública*.

¹²³⁶ Cfr. artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de dezembro (aprova o Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos).

Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 10/2015 impôs às entidades gestoras dos mercados abastecedores o dever de garantir serviços de segurança nas zonas de utilização comum, promovendo a existência de uma organização adequada à manutenção da vigilância de pessoas, bens e circulação de viaturas, e à manutenção da ordem pública, através de segurança privada ou com recurso à requisição paga de policiamento¹²³⁷.

Em suma, no seguimento do princípio da imposição de medidas ou sistemas de segurança privada, impõe-se aos titulares de determinados espaços, edifícios ou estabelecimentos e aos promotores de certos eventos a tomada das providências necessárias para eliminar o perigo ou gerir o risco subjacente à atividade (comercial, cultural, lúdica ou outra) exercida, num quadro de prevenção da criminalidade, delitos ou, mesmo, marginalidades ou incivildades que possam perturbar a tranquilidade e a paz públicas.

É útil recordar que a prevenção criminal efetuada por atores privados de segurança restringe-se ao *primeiro tempo* da atividade de prevenção amplamente considerada. A *função de vigilância* dos atores privados visa, na essência, a *prevenção do perigo* e a *prevenção da lesão (ou risco de lesão) do bem jurídico*.

GUEDES VALENTE formula uma sistematização diacrónica da prevenção criminal em sentido amplo. Divide, na base de um *critério funcional*, a prevenção criminal numa trilogia, marcada por três tempos: a **função de vigilância** (primeiro momento temporal), a cargo dos atores públicos e privados de segurança; a **função da prevenção criminal *stricto sensu*** (segundo momento temporal), a cargo da Polícia, na sua tridimensionalidade ordem e tranquilidade públicas, administrativa e judiciária; e a **função de restabelecimento da paz jurídica e social** (terceiro momento temporal), a cargo dos tribunais.

Na base de um *critério finalístico*, esta trilogia funcional da prevenção criminal é desenvolvida sob um hexágono: no primeiro momento temporal (função de vigilância) visa-se a prevenção do perigo e a prevenção da lesão (risco da lesão) do bem jurídico; ao segundo momento temporal correspondem a prevenção reativa à lesão do bem jurídico e a prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico; o terceiro momento temporal é marcado pela prevenção geral e especial, e pela prevenção científica¹²³⁸.

¹²³⁷ Cfr. artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração. Quanto aos mercados municipais, a alínea d) do artigo 71.º do mesmo diploma legal impõe aos municípios o dever de zelar pela segurança e vigilância das instalações e equipamentos.

¹²³⁸ Para uma visão aprofundada desta tese, cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, pp. 307-328.

3. Crítica à desestatização ou privatização de funções de segurança pública

O campo de análise da *segurança* translada, em permanência, em volta das categorias dicotômicas *público* e *privado* (numa versão estática) e dos conceitos *publicização* e *privatização* (numa versão dinâmica)¹²³⁹, se bem que estas esferas tenham perdido o clássico caráter antitético que as caracterizava e estejam agora cada vez mais diluídas ou sobrepostas.

O tratamento do fenómeno privatizador da segurança invoca, forçosamente, alguma sensibilidade no que respeita às vantagens e inconvenientes (senão perigos) que alguns modelos administrativos da segurança podem trazer. O Governo não pode ser despiciente nas suas opções para a orgânica da administração da segurança. Na prossecução desta tarefa fundamental para a vida em sociedade, acionar o setor público ou convocar o setor privado para prover a segurança da população e assegurar a proteção da propriedade não é, de todo, a mesma coisa.

Para uma qualquer reforma dos princípios de Direito público (Administrativo, Penal) inerentes à garantia da liberdade individual e coletiva e dos direitos fundamentais pessoais, o desafio mais difícil que se coloca é o de (re)considerar se o Estado deve proporcionar alguns níveis mínimos de proteção policial a todos os cidadãos, redefinir o seu papel social e traçar novos limites de intervenção estatal. O *direito ao policiamento* pode parecer cada vez mais longe das preocupações levantadas face à emergência da indústria privada de segurança, que “patrulha” o nosso quotidiano. Mas é precisamente quando algo se desvanece que a atenção cresce perante o fenómeno.

Seja como for, não faltam argumentos para acreditar que a procura da segurança privada não deve ser considerada irracional. O conceito de segurança tem sido extremamente maleável e a ideia de que a manutenção da ordem e segurança públicas deve manter-se nas velhas e duráveis mãos do Estado tem-se desvanecido. Nem mesmo a História é capaz de nos oferecer lições convincentes de que a construção de uma polícia de segurança pública é o único ou o melhor arquétipo possível. Em boa verdade, as funções de polícia nunca foram bem definidas, embora tenham sempre conservado a sua existência¹²⁴⁰. A Polícia define-se mais pela cultura da sua tradição do que pela lei.

¹²³⁹ Cfr. FREDERIC OCQUETEAU — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d’Aujourd’hui*. Paris: Éditions l’Harmattan, 1997, p. 18.

¹²⁴⁰ Para uma perceção desta ideia, veja-se JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., pp. 19-24.

Contando que a questão da privatização de funções de segurança pública pode ser vista sob prismas dissemelhantes, assumimos, adiante, as mais distintas posições críticas para abordar esta problemática, numa perspectiva de nos virarmos contra nós mesmo ou, se quisermos, tomarmos o lugar do *advocatus diaboli*. Trata-se de um exercício que não traduz, necessariamente, as orientações da literatura jurídica, sociológica ou estadista. Nem tampouco pretendemos descobrir ou versar sobre os princípios ou sobre a arte de melhor governo. Queremos, apenas, desbravar vários trilhos e descobrir, com isso, as ciladas, as trapaças, os taludes e talvegues que podem esconder-se na jornada que, no futuro, se venha a fazer no que respeita a manutenção de polícias públicas ou a criação de polícias privadas. O trabalho é inacabado e, com certeza, estas não são as últimas palavras sobre o assunto.

a) Argumento político-democrático

Para os defensores dos valores democráticos, a participação dos cidadãos na coisa pública é o estímulo mais valioso que se possa dar ao indivíduo. O valor de um Estado democrático é, a longo prazo, constituído pelo somatório dos valores dos indivíduos que o compõem.

Essa participação da cidadania é extensível a vários domínios da vida social, podendo traduzir-se, até, num *dever* dos cidadãos em promover alguns níveis (mínimos) de segurança, em preito ao princípio constitucional da subsidiariedade da ação do Estado: deveres de autoproteção, imposição de medidas de segurança privada, obrigatoriedade de adoção de sistemas de segurança ou mobilização social na promoção de níveis de segurança passiva, são alguns exemplos da participação do indivíduo nos assuntos da segurança.

Para o defensor do argumento político-democrático, a privatização da atividade de segurança pública cabe na promoção dos valores de democratização da sociedade civil. Aceita a sujeição da segurança à doutrina do comércio livre, sem daí resultar, porém, uma espécie de “comércio sem barreiras”. O poder político percebe que a liberalização indiscriminada da exploração privada de todas as áreas da segurança pública interna não pode ser contida na lógica do benefício ingénuo. A procura do lucro é, por natureza, aniquiladora das liberdades e dos valores aglutinadores das comunidades ou sociedades. A cobiça e a avidez por proveitos colossais, obtidos a qualquer custo, são elementos desestruturantes que rompem os elos comunitários. ARISTÓTELES explica que “a cupidez humana é insaciável” e o homem tende a

satisfazê-la para concretizar os seus desejos “sem ter de penar por isso”¹²⁴¹. Ou seja, mesmo para o defensor da visão democrata da privatização, os males e as desgraças da ganância humana e da avidez — bem retratados no mito do Rei Midas, da Antiguidade Clássica — devem ser evitados. Ao retratar a *Ilha de Utopia*, MORE repugna esses vícios: “Onde quer que esses dois males lancem suas raízes na mente dos homens — a ganância e a parcialidade — destroem a justiça, que é o principal vínculo de união de qualquer sociedade”¹²⁴².

A dimensão participativa da democracia não pode alhear-se dos males e deformidades do sistema económico, dos quais a opinião pública tem perfeita consciência. Por isso, o Governo constitucional não pode desvincular-se das *concepções sociais dominantes* que não aceitam a privatização total dos serviços policiais ou de amplas prerrogativas de autoridade. Fazer o contrário seria “divorcia[r] o Estado da Sociedade”¹²⁴³.

Traz-se à colação a velha ideia hobbesiana da segurança dos sujeitos como função e finalidade última do Estado, expurgando-lhe o postulado da obediência incondicional e absoluta dos súbditos ao *Leviatã*. Repare-se que mesmo o Estado hobbesiano, apesar de arrogar-se o monopólio do poder, deixa a mais ampla liberdade económica a seus súbditos, mas não entrega a segurança do povo ao mercado, por considerá-la uma tarefa e fim inalienável do Estado¹²⁴⁴. Privatizar a segurança condena esta tarefa e fim fundamental do Estado, conduzindo a um sistema económico e de opção política considerado injusto ou, mesmo, opressivo. Nestes casos, em que a dominação do poder económico ganha contornos de coerção e opressão, BOBBIO ensina que a História demonstra que, em última linha, “o direito de resistência ou de revolução do povo é justificado ora através da referência à vontade popular vilipendiada, e portanto à necessidade de um novo contrato social, ora ao direito natural à autodeterminação que vale não apenas para os indivíduos mas também para os povos, ora à necessidade de abater aquilo que está condenado pela História e de se introduzir

¹²⁴¹ ARISTÓTELES — *Política*. Livro II, Cap. IV, 1267 a, e 1267 b.

¹²⁴² THOMAS MORE — *Utopia*. Pref. João Almino; Trad. Anah de Melo Franco. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. 99.

¹²⁴³ JORGE BACELAR GOUVEIA — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. II, Coimbra: Almedina, 2005, p. 900.

¹²⁴⁴ Recorde-se que, para HOBBS, a finalidade suprema do Estado é a segurança dos súbditos (do povo) — *Salus Populi* —, que confiaram a paz e a segurança de suas vidas na instituição do poder político. Assim se funda a legitimidade e a justificação de o Estado (*Leviatã*) deter o *summa potestas*, para os “defender das invasões dos estrangeiros e dos danos uns dos outros”. Cfr. THOMAS HOBBS — *Leviatã. Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner; Rev. Eunice Ostrensky. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003, pp. 11-12 e 147. Título do original inglês: *Leviathan*, Cambridge University Press, 1996.

no sulco do devenir histórico, que procede inexoravelmente em direção a novas e mais justas formas de sociedade”¹²⁴⁵.

Assim se afasta o abraço mortal do poder e domínio económicos desregulados e descontrolados das elites económicas dominantes.

Mesmo o mais democrata entende que o Estado deve apropriar-se de certos expedientes e tarefas fundamentais — o monopólio da força legítima e a titularidade e exercício prevalente de prerrogativas de autoridade para a função de segurança pública —, estando impedido de adotar uma postura de indiferença ou neutralidade quanto a estes assuntos, a menos que se assuma como Estado medieval (em que, como vimos na história da nossa instituição policial, o Estado não estava interessado em açambarcar a segurança pública interna) ou como Estado-falhado. Mesmo na doutrina do primado do não-Estado — que compreende o poder ideológico (esfera religiosa) e o poder económico (esfera económica) — o Estado resolve-se sempre na detenção e uso legítimo da força pública, inclusive quando o poder coativo se reduz a um poder meramente instrumental e desvinculado de qualquer pretensão prestacional ou garantística de direitos humanos e de cidadania.

Ainda que laico com respeito à esfera religiosa e abstencionista em relação à esfera económica, “ao Estado resta, e restará até quando for um Estado, o monopólio da força”¹²⁴⁶.

Perante o critério político-democrático de argumentação crítica da privatização ou desestatização da função de segurança pública, o Estado granjeia a importância da descentralização moderada de poderes de polícia (em especial, ao nível da fiscalização administrativa e dos poderes de autuação de infrações de mera ordenação social) ou de funções de segurança pública (em particular, no campo da mera vigilância). Ao mesmo tempo, percebe que a segurança pública interna não pode basear-se num mero *sistema produtivo* de segurança, mas antes num *sistema distributivo*. Procura, então, imunizar a faceta do Estado de *justiça social* e de *justiça distributiva* focada por JOHN RAWLS¹²⁴⁷, a única capaz de corrigir as deformações do capitalismo desenfreado em benefício dos menos favorecidos ou dos mais fracos. Democratizar a sociedade nem sempre significa liberalizar todos os

¹²⁴⁵ NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14.^a edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 91. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985.

¹²⁴⁶ NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., pp. 124-125.

¹²⁴⁷ A teoria de um Estado suficientemente extenso para a garantia de uma justiça distributiva é documentada em JOHN RAWLS — *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. 1.^a edição, 2.^a tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *A theory of justice*, 1971, e *Justiça como Equidade. Uma Reformulação*. Trad. Claudia Berliner. Rev. Álvaro de Vita. 1.^a edição, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título original: *Justice as Fairness — A Restatement*, 2002.

espaços de intervenção. Mesmo numa democracia ativa e participativa, há funções garantísticas da *justiça* que não entram no espaço de exercício do “cidadão emancipado” que estimula o *princípio da subsidiariedade*, visto como o “justo equilíbrio entre a liberdade humana de auto-realização (...) e a proteção e auxílio estadual a essa liberdade”¹²⁴⁸. Este equilíbrio, a que se chama *justiça*, é o aspeto mais marcante do *bonum commune* e da ordem social.

b) Argumento dogmático-estatocêntrico

No quadro do modelo de Estado social alicerçado na noção de *serviço público* de LÉON DUGUIT, ainda muito vivo, a proteção de pessoas e bens, a disciplina e a ordem social e a garantia da lei em geral são os exemplos mais claros das funções estatais. A função mais elementar de qualquer governo constitucional democrático é a de fornecer segurança aos indivíduos que compõem a sociedade, incluindo-se a proteção da propriedade e a garantia do cumprimento dos contratos. A manutenção da ordem social e o controlo da criminalidade, assistida da *coercitio*, apresentam-se como funções públicas, por inerência à ideia de soberania. O Estado não deixa, mesmo na sua essência mais reduzida, de ser “o aparelho de compulsão e de coerção”, sem o qual a existência da sociedade correria perigo¹²⁴⁹.

A posição compartilhada por JOHN LOCKE e MAX WEBER, segundo os quais compete ao Estado monopolizar o uso coercitivo da força legítima — a fim de assegurar a paz pública, a segurança pessoal e o uso e gozo da propriedade —, acaba por recortar essas funções públicas aparentemente inalienáveis. Daí a descrição clássica do libertário ideal: “*l'état-gendarme*” ou *Estado guarda-noturno*, na expressão de LASSALLE¹²⁵⁰, ou, se preferirmos, o *Estado vigilante*-

¹²⁴⁸ ARTHUR KAUFMANN — *Filosofia...*, cit., pp. 333 e 442.

¹²⁴⁹ LUDWIG VON MISES — *Liberalismo: Segundo a Tradição Clássica*. Trad. Haydn Coutinho Pimenta. 2.^a edição, São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010, pp. 64-65 e 81. Título original: *Liberalism: In the Classical Tradition*. O Autor vai mais longe, escrevendo que “tudo o que seja capaz de fazer, o estado o faz pela compulsão e pela aplicação da força”, considerando que a substância da atividade estatal consiste em “suprimir a conduta perigosa à subsistência da ordem social”. Negar o contrário, é perder de vista a verdadeira finalidade do Estado: garantir a ordem social e a sobrevivência da sociedade. “Um misticismo abstruso, que se denomina de filosofia, fez o que pôde, em tempos modernos, para obscurecer a verdade dessa questão”. *Ibidem*, p. 82.

¹²⁵⁰ Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a edição, Coimbra: Almedina, 2007, pp. 91-92, e CATARINA SARMENTO E CASTRO — *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 26-27. É importante deixar aqui uma nota de diferenciação entre o *Estado de Polícia* e “*l'état-gendarme*”. O primeiro, cujo significado chegou a compreender toda a atividade da Administração Pública, reporta-se ao Estado paternalista eudemonológico (termo cunhado por SCHOPENHAUER) que, preocupado em promover o bem-estar e a felicidade dos súbditos e, em simultâneo, a prosperidade do Estado, impôs uma administração estatal rigorosa, baseada na ordem pública, assegurada por um controlo social

noturno de ROBERT NOZICK¹²⁵¹, um Estado mínimo e limitado nas suas funções, cujo aparato deve restringir-se à segurança das pessoas contra a violência (provisão da segurança interna e externa), ao reconhecimento e proteção do direito de propriedade e à garantia do cumprimento dos contratos.

Mesmo para os mais liberais, como JOHN STUART MILL¹²⁵², estas são funções inalienáveis e imprescindíveis ao Estado. A ação do Estado é, neste aspeto, essencial para assegurar o exercício de todas as liberdades consentidas, reprimindo a ação dos que interfiram na liberdade dos seus semelhantes. O Estado, mesmo visto ao jeito de MILL, ou seja, encarado como o “predador mais forte” que pode sempre atacar o rebanho (o povo), não deixa, por isso, de ser necessário e indispensável para manter os abutres afastados dos membros mais fracos da comunidade¹²⁵³. Quer isto dizer que, na pior das hipóteses, mesmo visto como um mal, o Estado monopolizador da força pública legítima — expediente que faz dele o predador mais forte — é sempre um mal *necessário*, “um mal imposto ao homem pelo homem” para a preservação da sociedade¹²⁵⁴.

Perante o argumento dogmático-estatocêntrico, vinga a certeza de que o Estado é indispensável à sociedade. Não o fosse e cairíamos, decerto, no estado de guerra ajeitado por HOBBS em que, no “tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida pela sua própria força e pela sua própria invenção” — na sua disposição natural para a luta —, “todo o homem é inimigo de todo homem”¹²⁵⁵.

Face às transformações da administração da segurança, ou seja, diante da crescente privatização dos domínios da segurança interna, o defensor do argumento estatocentrista reconhece o papel primordial do Estado na regulação dos assuntos de polícia e de segurança. Não sendo possível sujeitar todo o universo da segurança à *publicatio*, compete ao Estado, pelo menos, assumir uma posição de controlo e de regulação do setor privado de segurança, no sentido de evitar quaisquer desregramentos que possam ameaçar as liberdades individuais,

autoritário, discricionário e de cariz paternalista, em que a ação policial se estendia a quase todos os domínios da vida societária. O segundo refere-se ao Estado mínimo do ideário liberal, que LASSALLE tentou ridicularizar ao designar de “Estado guarda-noturno”, cuja missão se limita à garantia da paz e segurança dos cidadãos e ao cumprimento dos contratos, estando impedido de se intrometer na liberdade individual e nos assuntos da vida em sociedade. É o Estado do *laissez-faire*, do não-intervencionismo dos poderes públicos em matéria económica e social.

¹²⁵¹ ROBERT NOZICK — *Anarquia, Estado e Utopia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p. 40. Título original: *Anarchy, State and Utopia*, 1974.

¹²⁵² Cfr. JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, Lda., 2014. Título original: *On Liberty*, e *Da Liberdade de Pensamento e de Expressão*. Trad. Maria Helena Garcia. Alfragide: BIS, 2010. Título original: *Of the Liberty of Thought and Discussion*.

¹²⁵³ JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade...*, cit., p. 28.

¹²⁵⁴ LUDWIG VON MISES — *Liberalismo...*, cit., p. 82.

¹²⁵⁵ THOMAS HOBBS — *Leviatã...*, cit., p. 109.

além de lhe caber, em igual medida, um papel na promoção de uma saudável relação de cooperação entre os atores públicos e privados de segurança.

No fundo, na linha deste argumento, a compreensão da distinção entre o que deve ser público e o que pode integrar o domínio privado é o primeiro passo para pensar, de modo racional, sobre o problema da ação do Estado na questão da segurança pública, do processo penal ou, mesmo, da doutrina de ação do Estado em geral. Prevalece a concepção racional do Estado alinhavada por HOBBS, SPINOZA e ROUSSEAU: “racional porque é dominada pela ideia de que fora do Estado existe o mundo das paixões desenfreadas ou dos interesses antagônicos e inconciliáveis, e de que apenas sob a proteção do Estado o homem pode realizar a própria vida de homem de razão”¹²⁵⁶.

Além disso, o indivíduo focado na ordem dogmático-estatocentrista acredita, por um lado, que a atribuição de amplos poderes de autoridade (e, por inerência, poderes coercitivos) a entidades privadas revolteia as bases estruturais do Estado. Vejamos:

Em primeiro lugar, subverte as bases do *Contrato Social* (o princípio democrático do consenso ou assentimento), pois a *vis coactiva* foi clausulada como prerrogativa do Estado, para a segurança e defesa do povo. Na teoria do argumento estatocentrista, aceita-se o critério axiológico da doutrina voluntarista do *Contrato Social*, em que a autoridade última do poder político deriva da vontade do povo, o qual, no *Contrato* vigente, cedeu a *coercitio* ao Estado central, sem faculdade de (sub)delegação. Estas são as bases contratuais, a menos que se considere existir uma crise estrutural do Estado contemporâneo, motivada e dominada pelo Estado capitalista e de injustiça económica, que arraste o estabelecimento de um *novo Contrato Social*, em que o monopólio da força pública fosse, *primorum manus*, controlado por organismos democráticos não estatais.

Em segundo lugar, o princípio da legitimidade sociológica da autoridade constitui um freio à privatização da autoridade pública democrática, pois uma nação não preparada para aceitar a cedência de prerrogativas públicas de natureza coercitiva a entidades privadas não reconhece como legítimo o exercício desses poderes. Vinga o critério segundo o qual a *crença da legitimidade da autoridade* é o elemento fundamental que conduz à sua aceitação social.

Em terceiro lugar, a privatização de funções de polícia sacode a relação estável e contínua de comando/obediência (supraordenação-subordinação), isto é, o princípio da obediência: os subordinados (cidadãos-administrados), não reconhecendo o poder de comando (de

¹²⁵⁶ NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., p. 127.

autoridade) como legítimo, não se veem vinculados ao princípio da obediência. Daqui resulta que, “onde acaba a obrigação de obedecer às leis (...) começa o direito de resistência”¹²⁵⁷.

Em boa verdade, na lógica do estatocentrismo dos meios de produção da segurança pública interna, nas sociedades ditas democráticas, a problemática da *autoridade* não se coloca já na sua natureza ontológica e nos fundamentos que legitimam a sua existência, mas antes nos atores que a exercem. Se é aceite, de forma pacífica, o exercício de funções e poderes de autoridade por parte de instituições democráticas, já assim não o é — ou, pelo menos, alguma controvérsia pode causar — quando os depositários da *autoridade democrática* sejam entidades privadas. As várias construções filosóficas de fundamentação e legitimação da autoridade entretanto empreendidas ao longo da História não prescindem dum sistema de hierarquia entre o exercício de funções de autoridade e os seus destinatários. A relação hierárquica implícita na ideia de autoridade parece ser essencial. Daqui que o exercício de poderes públicos por entidades privadas — porque colocadas no mesmo patamar dos restantes cidadãos-administrados — pareça desestruturar, de certo modo, a noção de autoridade.

A relação de autoridade implica uma relação hierárquica, ou seja, a existência de uma parte com poderes de ordenação (supraordenação) e de outra com dever de obediência (subordinação). A esta relação associa-se, em regra — quando o comando jurídico prescrito não seja acatado —, um sistema de imposição exterior, que visa aplicar a sanção necessária pela via da coercibilidade. Aqui reside, precisamente, uma boa parte das dificuldades que se colocam na problemática da desestatização ou privatização de funções de segurança pública.

Em quarto e último lugar, o monopólio das informações criminais e de segurança interna (ou, melhor, *inteligência* criminal e de segurança interna) deve estar nas mãos da autoridade administrativa central. A soberania nacional alimenta-se da análise de informações para uma inteligência estratégica que favoreça uma antecipação contra as ameaças nacionais e mundiais. Ceder este domínio de *intelligence* a entidades privadas equivale a despir o Estado das suas vestes soberanas.

O defensor da dogmática estatocentrista vinca, por outro lado, a distinção weberiana entre “negócio” privado e “administração de um cargo” público¹²⁵⁸.

Quem exerce poderes de autoridade é “servidor” dos cidadãos-administrados. Mas a servência (o serviço) de quem representa a autoridade do Estado democrático só é factível se for realizada sem o mínimo interesse pessoal e executada, portanto, com total imparcialidade e isenção. A própria relação de supraordenação/subordinação, com o necessário vínculo de

¹²⁵⁷ NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., p. 91. O Autor refere, ainda, que “O juízo sobre os limites da obediência e sobre a liceidade da resistência depende do critério de legitimidade que a cada vez é adotado”.

¹²⁵⁸ Cfr. MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., p. 192.

obediência à lei por parte dos subordinados, não belisca, de todo, aquela ideia de agente público isento de interesses, verdadeiro “servidor” dos cidadãos-obedientes ao Direito do Estado.

No “negócio” privado, põe-se a questão do interesse particular que desintegra a natureza pura do *serviço público*, pelo que importa controlar os grêmios oligárquicos ou aristocráticos dentro da “camada dominada”. Por essa razão, não há garantias para a cedência de um amplo espaço de exercício de prerrogativas de autoridade a entidades privadas. Reconhece-se que o mundo empresarial tende a controlar o mercado tendo em vista o pleno aproveitamento da capacidade contribuidora/pagante de quem contrata a prestação de serviços de segurança.

A solução passa, então, pela centralização, no Estado, da administração dos meios de produção da segurança pública, como modo de impedir a emergência de grupos (mormente empresariais) que perseguem interesses privados. Já por si, a simples administração servidora — que parte da atribuição de poderes de autoridade a certos funcionários públicos — tende a desembocar numa situação de dominação caso não haja um controlo cerrado e uma regulamentação rigorosa da ação administrativa, “por mais modesta que seja a extensão da competência administrativa”¹²⁵⁹. Deve evitar-se, tanto quanto possível, qualquer esquema de organização que favoreça o *apoderamento dos poderes públicos* ou o *aproveitamento das funções administrativas* por parte de quem desempenhe determinado cargo.

Na argumentação dogmático-estatocentrista, existe uma preocupação séria do Estado na preservação dos direitos e liberdades fundamentais, nos valores democráticos da liberdade, igualdade e fraternidade. Protege-se o cidadão contra os abusos dos “mais fortes”, em particular contra o poder coativo económico. Afasta-se a perversão da miragem do lucro e da riqueza que, como afirma ARISTÓTELES, leva as pessoas a querer “aumentar o seu dinheiro ao infinito”¹²⁶⁰. Dá-se prevalência à homogeneidade da sociedade e da pessoa humana.

A centralização da tarefa “segurança pública” no Estado não representa, porém, uma castração do princípio da participação democrática. A corrente dogmático-estatocentrista não se confunde com *monocratismo*. Não se trata de uma estrutura monocrática que subordina, escrupulosamente, toda a segurança pública à direção única do Estado. Aceita-se a cedência de um espaço generoso à segurança privada, mas restringe-se-lhe o acesso a prerrogativas de autoridade pública.

¹²⁵⁹ Cfr. MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., p. 193.

¹²⁶⁰ ARISTÓTELES — *Política*. Livro I, Cap. III, 1258 a.

c) Argumento pragmático

Perante a doutrina pragmática, o que interessa é prover segurança aos cidadãos. Não importa o modelo de organização dos meios de produção da segurança pública. Qualquer modelo serve, desde que, na prática, o espaço público seja abastecido de segurança. Interessa apenas que haja provisão de segurança na sociedade, para defesa das pessoas e proteção da propriedade. Tanto faz falar numa espécie de *estatização da sociedade* (ao devolver-lhe tarefas típicas do Estado) como falar em *socialização do Estado* (ao admitir que a sociedade entre e intervenha no interior do Estado, ao prosseguir as suas tarefas mais típicas).

Na lógica pragmatista, é indiferente falar-se em *publicização da esfera privada* e *policialização da segurança privada* ou em *privatização da esfera pública* e *mercantilização da segurança pública*.

O malabarismo de quem joga com as terminologias não é relevante. O importante é aproveitar todos os recursos para a provisão de segurança. A força pública passiva dos cidadãos para a proteção de pessoas e bens deve ser ativada. Além da contratação de serviços a empresas prestadoras de segurança privada ou da organização de serviços de autoproteção, todos os recursos tecnológicos devem ser postos à prova: equipamentos de deteção de intrusão e furto, sistemas de controlo de acessos, alarmes, videovigilância, entre outros. Aceita-se, também, a existência de polícias privadas, com funções de patrulhamento ostensivo e de prevenção e repressão da criminalidade em todo o espaço público.

O defensor da argumentação pragmática rende-se a uma indiferenciação perante a tradicional dicotomia “*público* e *privado*”. O esvaziamento da esfera pública ou a preeminência do espaço privado não é assunto relevante para o político pragmático.

Não interessa se a esfera privada invade a pública ou se a esfera pública invade a privada. São bagatelas terminológicas ou rodeios filosóficos que não modificam nem influem na codificação ou construção do mundo social.

Esta visão, leiga e serôdia, sem sentido político e desenraizada da tradição e da modernidade¹²⁶¹, retira qualquer valor às políticas de segurança pública. Por melhor que seja

¹²⁶¹ O debate sobre a demarcação das fronteiras entre o *público* e o *privado* remonta, pelo menos, à Antiguidade Clássica. E a discussão reaviva-se com o pensamento liberal que se esforçou em separar o espaço do poder do Estado em relação ao espaço privado do mercado e da sociedade civil. Portanto, a controvérsia é, em simultâneo, tradicional e moderna, e está de novo na ordem do dia. Veja-se, entre muitos outros, NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., pp. 13 e ss.; PEDRO GONÇALVES — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005, pp. 227-320. e DANIEL INNERARITY — *O Novo Espaço*

o papel regulador do Estado, a diluição total da segurança pública e da segurança privada impede qualquer demarcação de papéis entre Estado e sociedade civil e a circunscrição dos poderes públicos e privados.

A clássica dicotomia entre *público* e *privado* traduz uma diferenciação entre aquilo que pertence e interessa ao grupo enquanto tal (coletividade, sociedade) e aquilo que pertence aos seus membros singulares (pessoas, cidadãos). Ou, de uma forma mais ampla, entre aquilo que pertence à sociedade global e o que pertence e interessa a grupos menores (como a família). Ou, ainda, entre o poder central superior (o Estado central) e os poderes periféricos inferiores (v. g., grandes empresas, *lobbys*). É uma dicotomia tão viva e perpétua como “*guerra e paz*”, que só pode desfazer-se nas palavras, mas não no mundo teluriano. A menos que se rompa com a *utilitatis comunione* e a *res publica*.

d) Argumento do Estado minimalista

A participação da sociedade civil na segurança pode passar por um discurso que toma o Estado como um ente que deve ser o menos ativo possível na promoção direta ou execução da segurança pública. O Estado deve tomar um papel ativo na regulação da atividade de segurança pública, mas não tem de ser o executor principal.

O Estado minimalista não se confunde, porém, com *Estado mínimo*. Adotamos aquela terminologia com o sentido de que o Estado, não se demitindo da sua conceção positiva, opta por assumir um papel de menor relevância na execução da tarefa *segurança pública*. Assume, antes, um papel eminentemente regulador da atividade de *segurança pública privatizada*. Nesse aspeto, o Estado minimalista é, por assim dizer, um Estado de carácter mais minúsculo do que o Estado mínimo. Pode-se comparar este Estado minimalista com o Estado ultramínimo de NOZICK que, nas suas tentativas de encontrar o melhor Estado, imagina “um arranjo social intermediário entre o plano de associações de proteção privadas e o Estado guarda-noturno”¹²⁶².

Esta minimização intervencionista do Estado pode ser vista de duas formas:

Público. Trad. Manuel Ruas. Lisboa: Teorema, 2010, pp. 29 e ss. Título original: *El Nuevo Espacio Público*, 2006.

¹²⁶² ROBERT NOZICK — *Anarquia...*, cit., pp. 42 e ss..

Segundo uma perspectiva mais radical, o Estado — em qualquer um dos seus tipos de administração (direta, indireta ou autónoma) — entende ser dever da sociedade prover a sua própria segurança. Sendo cidadão democrático, o indivíduo (e a coletividade) deve ser produtor principal e consumidor do seu próprio produto. O Estado deve assumir uma tarefa suprafuncional de coordenação e regulação, além da promoção dos domínios inalienáveis da segurança interna (cooperação internacional, investigação criminal e inteligência). O domínio da prevenção criminal (em sentido lato) passa a ser, na sua plenitude, uma função que pode e deve ser prosseguida por entidades privadas. Com isso, à prevenção do perigo e prevenção de lesão do bem jurídico, juntam-se a prevenção reativa à lesão do bem jurídico e a prevenção dos efeitos negativos colaterais de lesão do bem jurídico. Sufraga-se a minimização da intervenção ativa do Estado na segurança de pessoas e proteção da propriedade.

Uma via instrumental para a desestatização (melhor, devolução à sociedade) da tarefa *segurança pública* surge pela extensibilidade do direito à autodefesa, que passa a ser um dever. Além da faculdade atribuída a cada cidadão no sentido de poder recorrer, legitimamente, a meios de defesa, em proveito próprio ou de terceiros, contra agressões ilegítimas a bens pessoais ou patrimoniais (legítima defesa), o princípio da autodefesa é ampliado com o direito (e dever) de contratação de serviços de segurança privada, enquanto extensão dos meios legítimos de autoproteção dos cidadãos, a par da ação direta e da legítima defesa¹²⁶³.

A segurança fica a cargo de cada indivíduo (ou grupo social), que deve promover a defesa própria da integridade física e propriedade, recorrendo ao mercado da segurança privada.

A argumentação minimalista promove um regresso histórico aos alvares da nacionalidade, em que a população não contava com o Estado na providência da segurança pública. A solução, recorde-se¹²⁶⁴, passava pela constituição de milícia populares ou rondas civis para defesa da propriedade e da integridade pessoal contra os bandos criminosos. Essas rondas civis seriam, hoje, substituídas por empresas privadas de segurança pública.

¹²⁶³ Nesta perspectiva, CLAUDIO PEREIRA afirma que a segurança privada pode ser entendida “como uma extensão da segurança pública; um trabalho orientado e complementar, **em pleno exercício de um direito de proteção privada**, inerente ao modelo de Estado Democrático de Direito”. CLAUDIO PEREIRA — *Segurança Pública X Segurança Privada*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 163-172 (164). Negrito nosso.

¹²⁶⁴ Ver *supra* Parte I, Capítulo II, 1.

O Estado demite-se da tarefa de garantia da segurança pública das comunidades por razões puramente económicas e encontra, na fomentação das relações de vizinhança e na indústria privada da segurança, a solução para o problema.

A ideia de Estado como único ente capaz ou responsável pela satisfação de certas necessidades coletivas é, para a política minimalista, relativa. Tudo depende da visão que se tenha da repercussão geral que as situações de conflito social aportam à sociedade e ao normal funcionamento do Estado político. Antigamente, antes do surgimento das primeiras organizações policiais, os assuntos de “polícia” (mormente, a ordem e proteção de pessoas e bens) eram satisfeitos localmente, através de alcaides, meirinhos, milícias populares, quadrilheiros, rondas civis, sem que, com isso, se deixasse de ter um *Estado em andamento* e uma *sociedade formada* (ainda que conformada ou acostuada aos vezos e arrufos quotidianos).

O Estado minimalista é, por assim dizer, menor na providência de segurança do que o Estado mínimo (Estado guarda-noturno) da teoria clássica liberal. Para os defensores do Estado minimalista, uma boa parte da função de segurança pública interna (vigilância e prevenção da criminalidade, e manutenção e reposição da ordem pública) deve ser entregue à iniciativa privada, isto é, concedida a entidades privadas. Assim, no lugar do *Estado guarda-noturno* do ideário liberal, surge a *Sociedade guarda-costas* do Estado regulador.

Note-se que a cedência ou devolução da totalidade ou de uma boa parte das funções de segurança à sociedade civil não significa que se queira o fim do Estado. O Estado pode e deve perdurar como entidade reguladora.

Como é bom de ver, este caminho do Estado minimalista conduz-nos a um modelo de resolução arbitral dos conflitos — em especial, dos mais “sangrentos” — com a tendência de apropriação da justiça e da segurança por parte do povo, que toma em suas próprias mãos (ainda que através de associações de proteção) os assuntos de segurança pública de aparente desinteresse do Estado. Ficam reunidos os ingredientes propícios para o reavivamento da *vindicta privata*.

Além do mais, a combinação da devolução da questão da segurança (individual e coletiva) ao indivíduo e à sociedade com um governo despreocupado com o nivelamento social tem implicações de dimensão económica: é que a administração própria da tarefa da segurança pública exige recursos próprios, só ao alcance de alguns. O carácter plutocrático desta medida pode criar obstáculos ao progresso dos mais pobres e conduzir a uma vantagem dos mais ricos, potenciando um regresso a uma espécie de delegação de toda a administração local aos latifundiários na satisfação das necessidades essenciais à vida em comunidade.

Este desinteresse por qualquer homogeneidade da sociedade e a indiferença perante a emergência de estruturas de dominação e monopólios são favoráveis a uma tendência ou probabilidade para o surgimento de classes privilegiadas ou castas.

Segundo outra perspetiva (menos radical), o Estado central entende que a prossecução da segurança pública é uma tarefa que deve ser municipalizada. O problema da proteção de pessoas e bens resolve-se através da municipalização da segurança.

A descentralização integral ao nível da Administração direta do Estado para a Administração autónoma (ou, mesmo, indireta) é um trunfo que ainda não foi jogado. De acordo com esta perspetiva do Estado minimalista, a segurança deve ser vista como uma necessidade local, cujos custos devem ser cobertos, em primeira linha, a partir de receitas locais, e somente o excedente a partir do Estado central.

Esta solução da municipalização da segurança pode passar por dois instrumentos: o recurso a polícias municipais ou a contratação de empresas privadas de segurança pública. O primeiro — que faz parte da tradição portuguesa¹²⁶⁵ — perde a sua consistência na falta de uma Polícia de âmbito e unidade nacional. O segundo é permeável aos inconvenientes que descrevemos com recurso ao imago do “*panikon*”: os perigos inerente à mercantilização da segurança — a busca desgobernada do lucro e a *lobbyização* da (in)segurança¹²⁶⁶.

e) Argumento maximalista

Para o defensor de uma política maximalista da segurança, reina o princípio da provisão da segurança máxima, independentemente do estatuto dos atores promotores. Distingue-se da visão irresponsável e apolítica do argumento pragmático e da posição laxista do argumento do Estado minimalista.

Perante a razão maximalista da “prevalência incondicionada do valor segurança”, impõe-se o “*modelo orwelliano de sociedade*”¹²⁶⁷. Vinga o Estado securitário, promotor de segurança, vigilante e morigerador dos valores e costumes, ao mesmo tempo que se aceita uma espécie de oligarquia militar espartana: cidadãos devem constituir-se como defensores

¹²⁶⁵ Até ao final do século XIX, as forças públicas de segurança eram de âmbito municipal. Ver *supra*, Parte I, Capítulo II, 1.

¹²⁶⁶ A ideia de um *lobby* da insegurança manipulador da consciência global das comunidades está desenvolvida *supra*, Capítulo I, 4.

¹²⁶⁷ Referindo-se a uma “sociedade de vigilância total”, cfr. PAULO OTERO — *Instituições Políticas e Constitucionais*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2007, pp. 640-641.

próprios das ameaças externas, recorrendo a todos os meios de autoproteção. Estado (policial e militar) e sociedade civil (guarda-costas e miliciana), em conjunto, devem desenvolver todas as medidas de segurança possíveis.

A capacidade administrativa do setor privado não é posta em causa. Bem pelo contrário: é sabido — como indica WEBER — que “as modernas empresas capitalistas de grande porte são elas mesmas, em regra, modelos inigualados de uma rigorosa organização burocrática”¹²⁶⁸.

Perante o surgimento de megalópoles, desponta o entendimento de que os meios públicos não são suficientes para prover a segurança pública, pelo menos em termos relativos, isto é, proporcionalmente à extensão do grau (ou nível) de segurança exigido pelo Estado, pela sociedade civil e pelos tempos modernos.

Mais do que uma minimização do crime, procura-se a maximização da segurança, sem olhar a custos sociais. Perde-se em liberdade mas ganha-se em força e segurança. O princípio da segurança é absolutizado e a sua face siamesa (a liberdade) desprende-se do conjunto que forma a balança. Para o defensor da política maximalista, não há qualquer equilíbrio a ter em consideração entre *liberdade* e *segurança*. O único peso e medida é, doravante, a segurança.

Esta absolutização da segurança, típica das teorias securitárias e belicistas, desgrenha os princípios humanizantes do Estado de direito democrático e sufoca todas as formas da liberdade humana. PAULO OTERO observa, com muita propriedade, que “[a] apatia social ou mesmo [o] desejo ilimitado de segurança dominante nas modernas sociedades, esquecendo a dimensão do risco que a liberdade sempre envolve, preferindo-se uma segurança de risco zero a uma liberdade com risco de segurança, traduz uma das mais importantes ameaças latentes ao Estado de direitos humanos”¹²⁶⁹.

O Autor adverte que, na era das novas tecnologias, o risco de transformação do Estado de direito num Estado de polícia ou de segurança policial é, agora, acompanhado da “possibilidade de se assistir ao surgimento de um totalitarismo horizontal”, em que são os próprios membros da sociedade a tirar proveito da *vigilância de tudo e todos*, potenciando-se a moldagem de uma “sociedade leviatânica”¹²⁷⁰. Desponta, também, a possibilidade de, sob a capa da legalidade em que estão constituídas, certas formas de segurança privada serem

¹²⁶⁸ MAX WEBER — *Economia e Sociedade...*, Vol. II, cit., p. 212.

¹²⁶⁹ PAULO OTERO — *Instituições...*, cit., Vol. I, p. 643.

¹²⁷⁰ PAULO OTERO — *Instituições...*, cit., Vol. I, p. 644.

instrumentalizadas para finalidades mais ou menos sombrias, prosseguindo os seus interesses obscuros sob a aparência de uma atividade legal¹²⁷¹.

A emergência de um poder (político, social ou económico) dominante e descontrolado pode, com facilidade, comportar-se à imagem da “tirania da maioria” de STUART MILL, uma tirania que, para satisfação dos seus próprios interesses, interfere na vida em sociedade. Esta forma de tirania — em que o tirano é a própria sociedade civil — é, com certeza, “uma tirania social mais alarmante do que muitos tipos de opressão política”¹²⁷².

4. Da sociedade (s)em risco de insegurança à sociedade (s)em segurança

Uma questão que se coloca na era da globalização, da incerteza, da invisibilidade dos riscos, da desterritorialidade e ubiquidade dos perigos e das ameaças, é se vivemos numa sociedade segura, securizada, protegida e imunizada. Afinal, o novo mundo social da pós-modernidade pode ou não contar com o sistema de segurança pública? As inseguridades dos nossos tempos, manifestadas pela população, são reais ou “*panikónicas*” (psicológico-cognitivas)?

A nossa época não é mais perigosa do que épocas anteriores. Recorde-se, por exemplo, o cenário de criminalidade bárbara vivido um pouco por toda a Idade Média e, com particularidade, na Baixa Idade Média, em que a sociedade estava impregnada de malfazejos e contaminada pela insegurança constante provocada por *goliardos* ou *goulães*, malfeitores que percorriam as vilas e as cidades, muitas vezes em bando, assaltando, roubando e matando¹²⁷³.

Hoje, os *perigos* têm novos contornos e vêm-se agora concorridos pela invisibilidade do *risco* e das ameaças, que toca em tudo e a todos. Se, outrora, os *perigos* afetavam os menos poderosos, os mais fracos, o povo indefeso, hoje, com o *risco*, não é assim. BECK afirma que as sociedades de risco não são sociedades de classes. O risco imanente da industrialização (e do *efeito boomerang*¹²⁷⁴) e do terrorismo mundial asperge-se e contamina a segurança

¹²⁷¹ Num contexto próximo, veja-se RUI PEREIRA e ANTÓNIO ARAÚJO — *A Atividade de Segurança Privada e os Seus Limites. Segurança Privada* (Atas do 1.º Seminário), MAI, 1999, p. 41.

¹²⁷² JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade...*, cit., p. 32. MILL refere-se a uma *tirania da maioria* como um mal contra o qual a sociedade precisa de se precaver. Segundo o Autor, a tendência é que exista uma maioria, ou uma parte mais ativa do povo, que deseja sempre oprimir a outra parte mais fraca ou menos ativa.

¹²⁷³ Ver *supra* Parte I, Capítulo II, 1.

¹²⁷⁴ Cfr. ULRICH BECK — *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*. Trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006, pp. 52-54. Título original: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986. Ao tratar do *efeito social de boomerang*, BECK diz-nos que os riscos geram situações de perigo social que afetam, de forma indiferenciada, as diversas camadas da sociedade.

alimentar, a segurança ambiental ou da natureza, a segurança económica, a segurança informática ou cibernética, a segurança das telecomunicações, a segurança eletrónica. Não é apenas a segurança pública de pessoas e bens (segurança pública humana, societária) que está em causa.

Em matéria de segurança, falar-se em *risco* e em *perigo* não é, de todo, a mesma coisa.

O *risco* respeita a um fenómeno difuso, ao mundo desconhecido e ao resultado incerto ou indeterminável. A incerteza e a probabilidade de ocorrência futura da situação de risco predominam, se bem que o risco seja calculável (ou incalculável) em função da inteligência sobre uma ameaça conhecida, traduzida no resultado das intenções, oportunidades e capacidades do sujeito ou situação hostil. A gestão do risco é sempre orientada para o futuro. A precaução, a cautela, a eliminação das vulnerabilidades e a antecipação das consequências, constituem as melhores medidas de gestão e controlo dos riscos. O mercado segurador emergiu, em força, com o crescimento dos riscos e a incessante procura em geri-los, contratando a cobertura de danos, furtos e perdas¹²⁷⁵.

O *perigo* tem por referência um fenómeno circunscrito, um mundo conhecido, e o resultado é determinável à partida. Predomina a certeza ou a possibilidade na ocorrência da situação, porquanto os perigos são potenciais ou reais em função do conhecimento atual da ameaça. A resolução do perigo passa pela prevenção, por medidas de proteção e de defesa contra ações hostis.

Quando visível ou calculável, o risco gere-se. O perigo, quando conhecido, é passível de resolução¹²⁷⁶.

Vivemos tempos menos perigosos, mas mais arriscados. Esta *metamorfose social do perigo, do risco e da ameaça* é motivada pela instabilidade social gerada por uma sociedade

Reconhece, porém, uma tendência em prejudicar mais os mais fracos, os menos poderosos. Não obstante, os riscos afetam também aqueles que os produzem (riscos causados pela superindustrialização movida pela procura desenfreada do lucro) e que deles retiram benefícios. Ao falar-nos dos efeitos da globalização dos riscos civilizacionais, escreve, com muita propriedade, que “A miséria é hierárquica, o *smog* é democrático”. *Ibidem*, p. 52.

¹²⁷⁵ Alguns autores associam a emergência da segurança privada às companhias seguradoras que, numa estratégia de corresponsabilização e de proteção de interesses próprios, começaram a impor aos seus segurados que adotassem medidas de autoproteção. Veja-se, ANDRÉ LEMAITRE — *Le rôle de l'industrie de l'assurance dans le pilotage de la sécurité privée et de la politique de prévention*. **Déviance et Société**, Vol. 19, n.º 2, Paris, 1995, pp. 159-168 ; FREDERIC OCQUETEAU — *État, compagnies d'assurances et marché de la protection des biens*. **Déviance et Société**, Vol. 19, n.º 2, Paris, 1995, pp. 151-158, e *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d'Aujourd'hui*. Paris: Éditions l'Harmattan, 1997.

¹²⁷⁶ Para um desenvolvimento desta matéria, ver LUÍS FIÀES FERNANDES — *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI, 2014, pp. 21 e ss. (com vasta bibliografia sobre o risco), ANTHONY GIDDENS — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.ª edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006, pp. 31-43. Título original: *Runaway World*, 1999, e HÉLDER VALENTE DIAS — *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 121-125.

ativa, irrequieta e cogitativa: o que BECK denomina de *vulcão civilizacional*¹²⁷⁷, um produto da modernização técnico-económica e da superindustrialização, que gera (novos) riscos mas, também, novas oportunidades de mercado.

Nos tempos líquidos da tardo-modernidade, a *igualdade* está a perder o seu carácter distintivo como traço caracterizador das sociedades democráticas de raiz ocidental. Arriscamos em duvidar deste princípio (a igualdade) que, outrora, se tornara na grande paixão dos homens¹²⁷⁸. É certo que a igualdade continua a ser a *alma do Estado democrático*¹²⁷⁹, mas a certeza desvanece-se quando nos referimos à *sociedade democrática mundializada pelo risco*. O *especial fervor* que a igualdade gera nos povos democráticos, denotado por TOCQUEVILLE¹²⁸⁰, parece render-se, agora, perante a efervescência do *desejo de segurança*. BECK afirma que o ideário da *igualdade* vê-se confrontado por um contraprojeto normativo: a *segurança*. Em lugar do sistema axiológico da sociedade “desigual” aparece, agora, o sistema axiológico da sociedade “insegura”¹²⁸¹.

O mundo *desvairado* e *virado do avesso* de GIDDENS¹²⁸² traz o medo impulsionado pelo irracionalismo das ameaças, pelo extremismo, pelo fanatismo e pelo martírio dos inocentes. O medo do crime que “usa os inocentes como penhor do terror a implantar na sociedade civil alienada da proteção do poder instituído” instala-se na consciência global¹²⁸³. O indivíduo não receia apenas os danos decorrentes de uma vitimização direta. Mais do que isso, teme sofrer os danos *colaterais* do terrorismo sem fronteiras e olha com desconfiança para tudo o que se pareça com *Cavalos de Tróia*. Afinal, como pode o cidadão dominar o medo (e calcular o risco) se, na verdade, não domina as *causas* do medo¹²⁸⁴?

Como refere HOBBS, o Homem caracteriza-se pela curiosidade de procurar as causas da sua própria boa ou má fortuna, e o desconhecimento dessas causas gera inquietude, um “medo perpétuo que acompanha os homens ignorantes das causas, como se estivessem no escuro”. Na impossibilidade de descobrir as verdadeiras causas das coisas e do sentimento de insegurança (dado que são, na sua maior parte, invisíveis), supõe causas para elas, sugeridas

¹²⁷⁷ Cfr. ULRICH BECK — *La Sociedad del Riesgo...*, cit., pp. 14 e 27.

¹²⁷⁸ Para um desenvolvimento, veja-se *supra*, Parte I, capítulo I, 3.2.

¹²⁷⁹ MONTESQUIEU refere-se à igualdade como sendo a “alma da democracia”. MONTESQUIEU — *Esprit des Lois*. Paris: Typographie de H. Firmin Didot Frères, Fils et C^{ie}., 1862, Primeira Parte, Livro V, Capítulo V.

¹²⁸⁰ Cfr. ALEXIS DE TOCQUEVILLE — *A Democracia na América. Livro II...*, cit., pp. 113 e ss.

¹²⁸¹ Cfr. ULRICH BECK — *La Sociedad del Riesgo...*, cit., p. 69.

¹²⁸² ANTHONY GIDDENS — *O Mundo...*, cit., pp. 11, 16 e 18.

¹²⁸³ ADRIANO MOREIRA — *A Segurança e o Novo Mundo*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **II Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2006, pp. 335-338 (335-336).

¹²⁸⁴ Esta questão é colocada por ULRICH BECK — *La Sociedad del Riesgo...*, cit., p. 108.

pela sua própria imaginação¹²⁸⁵. Esta circunstância leva a que a distinção entre *risco* (na aceção científica, racional) e *percepção pública do risco* (irracional) se dilua no *medo*, a cada dia que passa, e deixe de ser inofensiva.

Perante a depauperação da civilização mundial e o niilismo da arquitetura causal do risco e do perigo, a sociedade contemporânea deseja e quer (mais) segurança. Na era do resgate da seguridade perdida, o Estado (e a Polícia) procura corresponder a este ensejo psicológico-cognitivo da sociedade civil. Mas a sociedade deve tratar de gerir o seu próprio risco. A gestão do risco deve ser tanto coletiva como individual. Compete, a cada um, lidar com o medo e a inquietude para governar os próprios riscos de forma racional. Não se trata de eliminar os riscos ou dominar o devir. Trata-se, antes de mais, de evitar que se tornem *mais arriscados* ou *mais incertos*. GIDDENS nota, neste aspeto, que “as tentativas que fazemos para controlar o futuro acabam por se voltar contra nós, forçando-nos a procurar novas formas de viver com a incerteza”¹²⁸⁶.

Contudo, a avaliação e gestão dos riscos constitui um difícil exercício. Por isso, o Estado não deve deixar a sociedade civil à mercê deste problema e demitir-se do seu papel de regulador e distribuidor da gestão dos riscos. Compete à política governativa trazer para o espaço de debate público a problemática da segurança e da gestão do risco, assumindo um papel ativador de responsabilidades e regulador das atividades de todas as partes envolvidas: a sociedade civil, o mercado (com destaque para a indústria da segurança privada) e o próprio Estado.

O equilíbrio encontrado nesta ação de concertação na distribuição de responsabilidades nos assuntos de segurança e gestão do risco é essencial numa república democrática.

GIDDENS demonstra que “uma democracia que funciona bem pode ser comparada a um banco de três pernas. Governo, economia e sociedade civil têm de estar em equilíbrio. Verificam-se situações infelizes sempre que uma das partes domina as outras”¹²⁸⁷.

Quando o Estado domina todos os aspetos da vida, a economia privada é sufocada. Todos os esforços das empresas e da indústria estatais não são suficientes para competir no mercado financeiro global. Por sua vez, a sociedade civil é mergulhada no acanhamento e na ignorância.

¹²⁸⁵ THOMAS HOBBES — *Leviatã...*, cit., pp. 93-94. O Autor diz que “o homem que olha demasiado longe, preocupado com os tempos futuros, tem durante todo o dia o seu coração ameaçado pelo medo da morte, da pobreza ou de outras calamidades, e não encontra repouso nem paz para a sua inquietude a não ser no sono”. *Ibidem*, p. 93.

¹²⁸⁶ ANTHONY GIDDENS — *O Mundo...*, cit., p. 35.

¹²⁸⁷ ANTHONY GIDDENS — *O Mundo...*, cit., p. 77.

Perante uma economia privada dominadora, o Estado fica debilitado e cai nas mãos do domínio económico. O poder político acaba, assim, manipulado pelos grupos de poder do grande mercado capitalista, e a sociedade civil é clientelizada, sofrendo o poderio do *marketing* de massa.

Nas mãos de uma sociedade civil dominante e instrumentalizada pelos demagogos, o Estado é dispensado das suas tarefas e convidado a não interferir na libertinagem ou anarquia. O mercado, por sua vez, é deixado ao ar livre. ARISTÓTELES adverte que “uma democracia desta espécie é análoga à forma tirânica da monarquia”¹²⁸⁸.

Como se vê, o equilíbrio é fundamental, qualquer que seja o assunto, desde que assuma natureza pública ou um mínimo interesse para a coletividade. A segurança pública releva, sem dúvida, no espaço da vida social, sendo inconcebível o mundo de uma **sociedade sem segurança**.

Uma sociedade pode sobreviver num estado de segurança mínimo, mas não existe sociedade nem Estado sem segurança. MONET garante que “sempre que a ordem e a segurança deixam de ser garantidas, não existe, ou deixa de existir, Estado”¹²⁸⁹. Em último reduto, a segurança justifica o Estado e dá um arranjo à sociedade. Ainda que se fale em Estado mínimo (conceção mínima do Estado), a redução das fronteiras delimitadoras da sua intervenção na vida social não pode comprimir a esfera da segurança (interna e externa) ao ponto de a esmagar ou aniquilar. A esfera da segurança delimita, sempre, as fronteiras mais curtas do Estado mínimo, sendo este o ponto de partida para qualquer alargamento suplementar.

Recorrendo ao pensamento do Estado de Natureza de LOCKE como ponto de partida (um Estado de extrema insegurança), NOZICK — tentado em responder à pergunta “Será o Estado mesmo necessário para a vida em sociedade?” — imagina uma sociedade civil sem Estado, em que as pessoas acabam por organizar-se, em áreas geográficas circunscritas, para garantir as suas liberdades e reagir contra quem invada a sua segurança e propriedade, constituindo associações de proteção. A presença de várias associações ou agências privadas de proteção, em permanente conflito e concorrência pela preferência dos clientes, conduz à emergência de uma *agência de proteção dominante*, que reivindica para si a proteção de todos os que estão na sua jurisdição. Essa dominação (elemento monopolista) permite-lhe, então, chegar a um

¹²⁸⁸ ARISTÓTELES — *Política*. Livro IV, Cap. V, 1292 a. O Filósofo afirma que “a oligarquia e a democracia extremadas são, na realidade, tiranias exercidas por várias pessoas”. *Ibidem*, Livro V, Cap. VIII, 1313 a.

¹²⁸⁹ JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., p. 16. No mesmo sentido, LUDWIG VON MISES, apesar de ser um acérrimo defensor do liberalismo clássico, afirma que “sem aplicação e coerção contra os inimigos da sociedade, seria impossível a vida em sociedade”. In *Liberalismo...*, cit., p. 63.

“arranjo social intermediário entre o plano de associações de proteção privadas e o Estado guarda-noturno”, que NOZICK denomina *Estado ultramínimo*, detentor de um monopólio *de facto* (e não *de iure*) dos meios de proteção dos seus clientes e de aplicação da justiça, que cresce mediante um processo de *mão invisível*¹²⁹⁰.

Através de um complexo sistema redistributivo, a agência de proteção dominante acaba por dar proteção aos independentes (não-clientes), o que a eleva ao nível do *Estado* ou, pelo menos, de *entidade estatóide*. Nesta fase, o *Estado ultramínimo* transforma-se em *Estado mínimo*, em tudo semelhante, em funções, ao Estado guarda-noturno da teoria clássica liberal¹²⁹¹.

Este é o Estado mais vasto que se pode justificar. É o do aparato estatal que oferece segurança às pessoas, proteção à propriedade e que garante a liberdade e o cumprimento dos contratos. Denotando a sua posição libertária, NOZICK aclama que “nenhum Estado mais amplo pode ser justificado”¹²⁹².

Uma sociedade sem segurança não existe, nem para os mais liberais. Recorde-se STUART MILL que, embora seja um acérrimo defensor da liberdade — condenando qualquer intromissão do Estado na esfera jurídica da pessoa, mesmo que seja para o seu próprio bem — não deixa de reconhecer que o único princípio que justifica a interferência do Estado na liberdade de ação das pessoas é o da autoproteção. “É o princípio de que o único fim em função do qual o poder pode ser corretamente exercido sobre qualquer membro da comunidade civilizada, contra a sua vontade, é o de prevenir dano a outros”¹²⁹³.

Do mesmo modo, ADAM SMITH, pretendendo reduzir a intervenção e os poderes do Estado ao mínimo exigível, não o dispensava, contudo, de assumir a defesa externa e a segurança e ordem públicas internas¹²⁹⁴. O Estado, mesmo sob a figura de um “mal necessário”, não deixa de ser essencial para manter sob freio aqueles cujos vícios e maldades atentem contra a segurança e felicidade dos demais membros de uma sociedade que se quer civilizada. Pensar o contrário é desejar uma sociedade distópica, alimentada e acorrentada pelos grilhões do apedeutismo e da ilusão, dominada por elites descomprometidas com a

¹²⁹⁰ ROBERT NOZICK — *Anarquia...*, cit., pp. 42 e ss..

¹²⁹¹ O Autor refere, em primeiro lugar, que “o esquema parece permitir que algumas pessoas façam valer seus próprios direitos” e, em segundo lugar, que “afigura-se que não protege todos os indivíduos localizados em seu domínio”, porquanto ninguém pretende pagar pela proteção dos demais, em especial dos viajantes. ROBERT NOZICK — *Anarquia...*, cit., pp. 24-138.

¹²⁹² ROBERT NOZICK — *Anarquia...*, cit., pp. 170 e ss..

¹²⁹³ JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade...*, cit., pp. 39-40.

¹²⁹⁴ Cfr. ADAM SMITH — *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms. Delivered in the University of Glasgow by Adam Smith, reported by a student in 1763*. Ed. Edwin Cannan, Oxford: At The Clarendon Press, 1896.

esperança e infortúnio dos outros; uma sociedade des governada, habituada a uma violência generalizada, à semelhança da banalização da insegurança vivida na cidade Lisboa, no reinado de D. João V, onde “todas as noites se cometiam tantas mortes e roubos, que, pelo hábito, já parecia que matar era cortesia e furtar modéstia”¹²⁹⁵.

Se não existe uma *sociedade sem segurança*, quiçá seja concebível a ideia de uma ***sociedade sem crime***.

No tocante à segurança pública, não carece de argumentos a afirmação segundo a qual uma sociedade sem crime e sem violência, em que impere a total harmonia social, constitui um imaginário irrealizável.

O crime (ou melhor, aquilo que, em cada época, a sociedade define como crime — facto social prejudicial e censurável que ocupa o patamar mais elevado da ressonância ética negativa nas comunidades), o delito, a violência, a cobiça, a ganância, a traição, a tortura, alguma forma de escravatura, a corrupção, a inveja (que, segundo MILL, é a “mais anti-social e detestável de todas as paixões”¹²⁹⁶) são, em maior ou menor grau, elementos ôntico-ontológicos da sociedade e do mundo humano. A expurgação ou erradicação de todos estes predicados não é possível, nem sequer através da dissolução da própria sociedade. Daqui que, como afirma VON MISES, o anarquismo — que considera o Estado, a lei e o governo instituições supérfluas — não passe de uma distopia. “O anarquista compreende mal a verdadeira natureza do homem. O anarquismo somente seria praticável num mundo de anjos e santos”¹²⁹⁷.

A massificação das sociedades tende a vincar aquelas propriedades ou paixões indignas. A dinâmica e a complexidade da rede social gera oportunidades propícias para quem pretende viver do aproveitamento do outro. Cria expectativas novas no ladrão, conduz ao aguçamento do engenho no burlão. Num processo paralelo, exige o apuramento constante dos meios de controlo social e pede uma revisão cuidada do Direito Penal e do “espírito de proibir”.

Não existe, nem cremos que venha a existir, uma sociedade sem pecado, sem crime, sem culpa, sem vícios, sem defeitos, sem tentações e sem desgraça. Assim como não faz sentido falar em *sociedade sem segurança*, também não vinga a ideia de uma *sociedade sem crime*.

¹²⁹⁵ Cfr. FRANCISCO DA FONSECA BENEVIDES — *Rainhas de Portugal. Estudos Históricos com Muitos Documentos*. Vol. 2, Typografia Castro Irmão, 1879, p. 150. Ver, também, EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — *Elementos para a História do Município de Lisboa — Parte I*. Tomo X, Lisboa: Typographia Universal (Imprensa da Casa Real), 1891, p. 491, e JOÃO COSME — *História da Polícia de Segurança Pública. Das Origens à Atualidade*. Lisboa: Edições Sílabo, 2006, p. 35.

¹²⁹⁶ JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade...*, cit., p. 138.

¹²⁹⁷ LUDWIG VON MISES — *Liberalismo...*, cit., p. 64.

Seja como for, ainda que, por hipótese, se coloque a pretensão de se avançar para uma sociedade ideal, não basta apresentar os fins utópicos. Qualquer projeto de sociedade idealizada, exequível e que assegure a felicidade geral, deve ser arquitetado não só tendo em vista os fins, mas também os meios necessários à sua realização.

Os meios de que se possa lançar mão para levar a bom porto a construção da sociedade ideal são infinitos e variam, desde logo, segundo padrões de *estado de espírito* ou de consciência sociopolítica. O progresso para a sociedade ideal ou utópica depende, entre tantos outros fatores, da configuração que se tenha do próprio *estado de segurança*. Uma sociedade mais tolerante, menos agarrada ao espírito proibicionista e incriminador, tende a reduzir a esfera da insegurança. Pelo contrário, uma sociedade encabeçada por posições políticas de rigor, dureza e movida por ásperos sentimentos sociais de repugnância perante o mínimo sinal de delito ou violência, tende a intervir, com severidade, no espírito marginal e delinquente e na morigeração dos costumes.

No primeiro modelo, os meios para atingir o ideal concentram-se mais nos princípios da liberdade e da tolerância. No segundo modelo, os meios centram-se no princípio da securização da sociedade (segurança pública e privada) e no recurso ao aparato coativo do Estado. Aquele acredita na bondade do cidadão, afrouxando a segurança pública em favor da segurança privada. Este acredita na necessidade de colocar um freio na sociedade, privilegiando o aparelho estatal como meio de controlo social.

Cremos que um e outro modelo são ineptos. O primeiro tende a despertar ideologias privatistas que procuram aproveitar o espaço deixado pelo Estado, transformando a segurança num objeto de consumo que compraz os agouros do mercado. Nesta espécie de *sociedade guarda-costas*, os graus de proteção de cada cidadão tendem a apresentar um desfasamento muito grande, na proporção dos níveis de riqueza de cada um.

O segundo modelo procura, pelo contrário, corresponder aos desejos de segurança de toda a sociedade civil, idealizando um polícia para cada cidadão, com tendências degenerativas para o autoritarismo. A desgraça seria maior. Como escreve MARTINEZ, “pior do que um Estado com poucos polícias é ter um Estado repleto deles — os polícias a vigiarem a tudo e a todos”¹²⁹⁸.

O caminho para a aproximação da sociedade utópica faz-se, com certeza, por uma terceira via: a do equilíbrio entre aqueles modelos. Trata-se de um equilíbrio difícil, reconhecemo-lo,

¹²⁹⁸ VINÍCIO CARRILHO MARTINEZ — *Estado Guarda-Noturno. Poder de punir: jus puniendi*. Julho de 2013. [Consult. novembro 2014]. Disponível em <http://www.gentedeopinioao.com.br/lerConteudo.php?news=114596>.

que podemos reconduzir ao desígnio de MILL, quanto aos limites adequados das funções de polícia: “Até que ponto se pode legitimamente abusar da liberdade para prevenir crimes ou acidentes [?]”¹²⁹⁹. Mas, para bem da liberdade, a provisão da segurança não se esgota na força pública.

Ao invés de acolher um “espírito de tolerância” (pouco prudente) ou privilegiar um “espírito de proibir” (pouco arrazoado), impõe-se desenvolver um “espírito de concórdia” e um “espírito de responsabilização” nas comunidades, democratizando as formas de policialização e incentivando a participação dos cidadãos nas atividades de segurança. BENYON acredita que “a participação dos cidadãos na polícia é, para esta, um fator de eficácia e de legitimidade. De modo geral, ela é um valor chave da cultura democrática”¹³⁰⁰.

Além disso, o progresso para uma sociedade mais próxima do ideal depende, em primeiro lugar, do interesse manifestado pelos grupos de poder. Se é certo que os indivíduos, em geral, desejam essa utopia (uma sociedade harmoniosa e superiormente organizada), também é certo que determinadas pessoas ou grupos têm interesse em manter um padrão afastado do ideal, porque é desse padrão vigente que retiram os seus proventos, alimentando-se dos seus defeitos, da insegurança e das injustiças que, numa sociedade civil perfeita, seriam eliminados¹³⁰¹.

Em segundo lugar, permanece sempre outro problema — difícil e importante — de como controlar a própria autoridade central do Estado (*maxime*, a atuação da Polícia), para que desempenhe o seu papel com dedicação irrefragável, justeza irrepreensível e isenção de vícios, corrupção e outras máculas ou “pecados”. São estas razões que levam o poder político a encontrar o ponto de equilíbrio para uma atividade policial sã: “por um lado, quer uma polícia que pense, defenda e garanta os direitos dos cidadãos e, por outro, quer uma polícia que não pense e tão só cumpra ou execute as ordens que lhe são transmitidas (...)”¹³⁰².

Seja como for, não olvidamos as advertências de POPPER, ao tratar da engenharia social. Segundo este Autor, a *engenharia utópica* comporta perigos, por visar um objetivo ideal que se pretende atingir sem olhar aos meios ou às formas mais apropriadas para a sua realização. A metodologia da engenharia utópica, acompanhada de promessas políticas de uma sociedade ideal, perfeita e feliz, assente num discurso convincente e sedutor, tende a implantar um

¹²⁹⁹ JOHN STUART MILL — *Sobre a Liberdade...*, cit., p. 162.

¹³⁰⁰ JOHN BENYON, *apud* JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., p. 12.

¹³⁰¹ Neste sentido, ROBERT NOZICK — *Anarquia...*, cit., p. 350.

¹³⁰² MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2, Jul/Dez 2011, pp. 47-63 (59).

Estado autoritário. “A tentativa do engenheiro utópico de realizar o Estado ideal, recorrendo a um projeto global da sociedade, implica a centralização do poder nas mãos duma minoria, passível de conduzir a uma ditadura”¹³⁰³. Recorde-se que, no passado recente, no século XVIII, a mistura entre as finalidades supremas do Estado (a felicidade dos cidadãos e do próprio Estado) e os meios para a sua realização (o poder estatal) fez emergir o chamado Estado de Polícia, de cariz patriarcal ou paternalista, um “Estado eudemonológico que se preocupa com a felicidade de seus súbditos ao invés de se limitar a garantir-lhes a liberdade”¹³⁰⁴.

A felicidade e a perfeição do mundo não estão ao alcance das sociedades desenvolvidas e industrializadas, e muito menos das sociedades megalópoles. O ideal supremo não se compagina com a cobiça, a ganância ou a inveja presentes em todas as gerações humanas. POPPER afirma que não existe qualquer via institucional de garantir a felicidade, pelo que, à engenharia social, resta, pelo menos, “evitar a infelicidade onde quer que ela seja escusada, reclamando todo o auxílio possível contra o sofrimento”¹³⁰⁵.

Para tanto, a *engenharia parcelar* é a mais racional e consistente do ponto de vista metodológico¹³⁰⁶. O estabelecimento de objetivos parcelares ou intermédios é a melhor forma de detetar e reprimir os males sociais de todo o tipo, como a violência, a criminalidade, a injustiça, mas também a fome, a miséria, a exploração. Em vez de procurar atingir um ideal supremo (mais arriscado e pouco plausível), visa-se completar projetos parcelados (reajustáveis e concretizáveis) através de instituições específicas, como a instituição policial para os assuntos de segurança pública, essencial a qualquer programa de melhoria da condição humana e social.

Em matéria de segurança, a engenharia utópica fixa-se numa estrutura (policial) para atingir um fim ideal estático (paz social). A engenharia parcelar fixa-se, antes, no processo dinâmico que tem em vista a estabilidade da mudança constante do tecido social. A paz e a

¹³⁰³ KARL POPPER — *A Sociedade Aberta e os Seus Inimigos*. Trad. Anabela Sottomayor e Catarina Labisa. Vol. I, 5.ª edição revista (1966), Lisboa: Editorial Fragmento, 1993, p. 169. Título original: *The Open Society and its Enemies*, 1945.

¹³⁰⁴ Cfr., referindo-se à crítica kantiana da obra *Patriarca* de Robert Filmer, NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., p. 79.

¹³⁰⁵ KARL POPPER — *A Sociedade Aberta...*, cit., p. 168.

¹³⁰⁶ POPPER defende que “a metodologia parcelar (...) possibilita experiências repetidas e contínuos reajustamentos, podendo conduzir à dita situação em que os políticos comecem a encarar os seus próprios erros em vez de procurar justificá-los e provar a sua validade. É esta metodologia, portanto — e não o plano utópico ou a profecia histórica —, que traduz a aplicação do método científico na política, uma vez que o seu segredo consiste na disponibilidade para aprender com os erros cometidos”. Para um desenvolvimento das metodologias de engenharia social descritas, veja-se KARL POPPER — *A Sociedade Aberta...*, cit., pp. 167-177 (172-173).

tranquilidade não se alcançam, somente, com a policialização mais ou menos intensiva do reboliço societário. Os mecanismos informais de controlo social — a família, a escola, a Igreja, o trabalho, as associações culturais ou recreativas, a vizinhança — são os elementos fundamentais do controlo social. Aliás, recorde-se que a Polícia tem (teve) pouco a ver com o desarraigamento da barbárie característica da Idade Média ou com a diminuição da violência impetuosa vivida nos primeiros séculos da Idade Moderna. A paz e a ordem pública alcançam-se, antes de mais, com políticas de intervenção e de homogeneidade social, económica e cultural dos indivíduos e das famílias: com a integração das minorias desfavorecidas, combatendo o desemprego, a pobreza, a discriminação racial, a desintegração social, a iliteracia, o apedutismo, a desigualdade, o sentimento de rejeição, a degradação das cidades, enfim, desenraizando todos os fatores que propiciem a hostilização social e corroam o consenso sobre os valores acolhidos pela sociedade. Neste particular, é oportuno lembrar HASSEMER, para quem “a política social é a melhor política criminal”¹³⁰⁷, ou THOMAS MORE que, reportando-se aos vícios do governo despótico de um príncipe orgulhoso e indolente, avisa que é sempre melhor “refre[ar] os crimes, por meio de sábias instituições [sociais ou policiais] ao invés de permitir que a atividade criminosa prospere para puni-la depois”¹³⁰⁸. A luta contra o crime não se vence com mais meios policiais, com mais força e coação, ou com o reforço compulsório da obediência à autoridade.

A desigualdade e a exclusão levam à repulsa da autoridade e da consciência coletiva. Sem um desenvolvimento económico e sociocultural que promova um nivelamento social razoável, não existem sentimentos e opiniões comuns que favoreçam o assentimento geral e a crença generalizada de que o acordo de todos os homens a respeito da vida em sociedade, livre de perigos e ameaças, dá bons frutos e, por isso, vale a pena. Esse é o verdadeiro horizonte: a estabilidade de uma sociedade tardo-moderna livre e cada vez mais liberta do *espírito de proibir*, do *espírito marginal* e do *espírito de submissão*¹³⁰⁹. Estas são as nossas melhores aspirações utópicas (moderadas), que, como escreve HUXLEY, “parecem hoje muito mais realizáveis do que seriam há algum tempo atrás, quando nelas não se acreditava... As Utopias são realizáveis. A vida marcha para as utopias”¹³¹⁰.

¹³⁰⁷ WINFRIED HASSEMER — *A Segurança Pública no Estado de Direito*. Trad. Carlos Eduardo Vasconcelos. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1995, p. 111. Título original: *Innere Sicherheit im Rechtsstaat*, 1993.

¹³⁰⁸ THOMAS MORE — *Utopia*..., cit., p. 37.

¹³⁰⁹ As expressões correspondem aos títulos das obras (uma trilogia) de ANTÓNIO PEDRO DORES.

¹³¹⁰ ALDOUS HUXLEY, *apud* ALDO MAFFEY — s.v. «Utopia». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João

Tratámos da ideia inconcepta de uma *sociedade sem segurança* e da utopia de uma *sociedade sem crime*. Não afastamos, contudo, uma ***sociedade em risco de insegurança***: a interminável complexidade do mundo, a amorfia do crime, a sociedade do risco e dos tempos líquidos, podem conduzir a uma espécie de “ingovernabilidade das sociedades complexas”¹³¹¹ e, em consequência, a uma crise do Estado democrático que, por ver-se incapaz de enfrentar as necessidades de segurança e as reivindicações dos cidadãos, recorre não à *vigilância dos criminosos* mas à *vigia das pessoas*.

A sociedade da pós-modernidade enfrenta a evolução tecnológica alucinante que, com a facilidade de um simples clique, revela os segredos da privacidade dos indivíduos, mesmo daqueles que pensam estar sob a melhor reserva da sua discrição e intimidade. É sabido que informação é poder. Tanto o é que, como indica BOBBIO, “o ideal do poderoso sempre foi o de ver cada gesto e escutar cada palavra dos que estão a ele submetidos (se possível sem ser visto nem ouvido)”¹³¹². Esse ideal desejado pelos déspotas e opressores do passado está, hoje, ao alcance dos centros de poder das democracias mais evoluídas. Mas não está apenas ao alcance desses centros de poder difusos ou aspersos. Está infinitamente amplificado. Os mil e um espões dos governos mais despóticos e oprimentes da nossa História não estão à altura das possibilidades de sobre vigilância da vida dos cidadãos por parte de grandes grupos económicos e, até, das instituições democráticas.

A cidade de Camden, em Nova Jérсия, nos Estados Unidos da América (EUA), é o exemplo mais emblemático da vigilância em tempo real, com recurso a um evoluído sistema de câmaras e microfones com tecnologia de triangulação geodésica, e com possibilidade de funcionar em sincronia com tecnologias de ponta, como um *software* de reconhecimento facial, por exemplo.

Este moderno sistema de prevenção da criminalidade foi implementado com o objetivo de repor a tranquilidade naquele lugar, que conheceu a maior taxa de crimes violentos no ano de 2012, nos EUA. Um nobre objetivo, sem dúvida, mas que não olha para os aspetos negativos da vigilância pública constante. O que torna a vigilância mais eficaz — a onnipresença — é, em simultâneo, o que a torna perigosa. O elemento da ubiquidade é o que levanta

Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 1284-1290 (1285). Título original: *Dizionario di política*, 1983.

¹³¹¹ Trata-se de um conceito empregado por BOBBIO ao abordar a tese de ENGELS, segundo o qual “o Estado, assim como teve uma origem, terá um fim, e acabará quando desaparecerem as causas que o produziram”. NORBERTO BOBBIO — *Estado, Governo, Sociedade...*, cit., p. 126.

¹³¹² NORBERTO BOBBIO — *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.^a edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 30. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole dei giochi*, 1984.

preocupações de privacidade e de dignidade da pessoa vigiada. A grande parte dos alvos dessa vigilância são pessoas inocentes, muitas vezes rastreadas por fazerem parte de uma minoria étnica ou em razão da pobreza. Esta circunstância conduz ao uso desproporcional do sistema de justiça criminal.

O desenvolvimento de tecnologias de vigilância é inevitável, é certo, mas esse desenvolvimento não pode menosprezar os custos sociais que acarreta.

O mundo da tecnologia, da comunicação, da informação e do conhecimento deu vida à era do “*mass surveillance system*”, difusor de “uma cultura de vigilância que faz de todos nós suspeitos”¹³¹³, com vários temas à escolha: “*We are watching you!*”, “*We're being watched!*”, “*Big Brother is watching you!*”.

¹³¹³ PAULO OTERO — *Instituições...*, cit., Vol I, p. 641.

CONCLUSÕES

No período liberal de direito, a sociedade exigia a mínima intervenção do Estado, em especial nos assuntos económicos, limitando a sua função, no essencial, à garantia da segurança interna, à defesa nacional e à realização da justiça. Esta separação entre as esferas pública e privada surge por reação da ideologia liberal contra a subjugação da sociedade pelo Estado no período pré-constitucional, em que a centralização do poder proporcionou o alargamento da absolutização política. As Constituições liberais marcam uma rutura com as fórmulas históricas do Antigo Regime e do Direito fundamental da monarquia.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, perante uma Europa em ruínas, o impulso estatal volveu-se essencial para a reconstrução do tecido social. O Estado (social de direito) passou a assegurar, para além dos fins já prosseguidos no Estado liberal, uma intervenção em matéria económica, social e cultural em prol do bem-estar geral.

Na Europa ocidental, nas décadas de sessenta e setenta do século passado, o Estado incumbiu-se de “providenciar” a satisfação direta de um considerável número de necessidades coletivas. Emergiu, deste modo, um Estado social intervencionista, que assumiu a responsabilidade de execução de um vasto leque de tarefas prestacionais, arredando ou subvalorizando o princípio da atuação pública subsidiária. Esta nova forma de Estado marginalizava, assim, qualquer fenómeno de privatização da Administração Pública, procurando apresentar-se como um verdadeiro Estado de bem-estar social.

Esta intervenção ambiciosa da Administração estatal na vida social não durou muito tempo. Na década de oitenta, abalado por uma crise política, económica e axiológica, o

Estado-providência, também designado por Estado intervencionista ou de bem-estar social (*welfare state*) viu-se na necessidade de reduzir a sua dimensão intervencionista e prestacional, aparecendo no seu lugar outro modelo: o Estado social pós-providência, melhor conhecido por Estado pós-social de direito.

Apesar de, por vezes, por influência de concepções neoliberais, o Estado social pós-providência ser percecionado como um regresso ao Estado liberal, não deve ser assim entendido. Ao contrário deste, no Estado pós-social, os particulares não renunciam à garantia estatal quanto a níveis mínimos na satisfação de necessidades coletivas.

Essa minimização do Estado, sob o lema “menos Estado melhor Estado”¹³¹⁴ deu origem a uma partilha, com a esfera privada, de espaços até então publicizados. Os anos noventa figuraram, por isso mesmo, “tempos de uma verdadeira fúria privatizadora da Administração Pública”¹³¹⁵. O Estado-providência cedeu lugar ao Estado regulador, induzindo à emergência de uma verdadeira partilha de responsabilidades prestacionais entre o Estado e a sociedade civil.

Uma parte significativa dessas áreas cedidas pela esfera pública foi tomada por um setor privado da segurança, que se aproveitou — diga-se, legitimamente — da incapacidade do Estado para dar solução a todos os domínios de um conceito de segurança em constante expansão. Vivemos numa era pós-moderna, caracterizada pela cooperação, parceria e consequente diluição dos setores público e privado.

A transição do Estado liberal para o Estado social de direito e a emergência de uma nova sociedade mundializada pela era do conhecimento e da informação, conduziram, hoje, de um modo geral, a um alargamento do significado ontológico de *segurança* e, como tal, multiplicaram-se os bens sociais suscetíveis de proteção policial. O âmbito material do intervencionismo estatal tende a estender-se às tarefas de prevenção de danos, tornando-se in comportável a manutenção de uma máquina estatal sem limites. Como é bom de ver, perante a crescente complexidade da vida em sociedade, o constante aumento das funções de polícia não pode durar *ad aeternum*.

A escassez de meios humanos e materiais do aparelho do Estado tende a arrastar serviços prestacionais para o setor privado. O Estado pós-social de direito, rendido perante as

¹³¹⁴ Cfr. JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA COSTA — *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, vol. II, Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, p. 346.

¹³¹⁵ PAULO OTERO — *Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 35.

evidências, não hesita em ceder, ao mercado privado, algumas áreas outrora típicas do seu intervencionismo, de que se destaca a prestação de serviços de segurança à população. Esta cedência de espaço no domínio da segurança à esfera privada não significa uma desconsideração, por parte do Estado, dos princípios da liberdade e da segurança. Antes pelo contrário, o Estado tem vindo a alargar a sua área de intervenção no que tende aos assuntos de segurança pública, sem nunca deixar de assumir uma responsabilidade de garantia. A diferença reside no modo como promove a segurança: ao invés de prosseguir todas as atividades através de funcionários públicos, recorre a uma estratégia de corresponsabilização público-privada, atribuindo ou devolvendo à sociedade civil, por exemplo, algumas tarefas de autoproteção. O Estado deixou de ser o único executor, assumindo agora, também, uma posição de ente regulador.

Esta breve retrospectiva diacrónica dá-nos uma ideia do modo como a segurança pode ser apreendida pela consciência societária e pelo poder político. Ora se entende — numa posição mais “providencialista” do Estado — de que compete aos organismos públicos (e só a estes) a tarefa de promover a segurança de pessoas e bens; ora se julga — na lógica da corresponsabilização público-privada e da participação da sociedade na coisa pública — que a segurança é um bem que deve ser promovido por todos, ainda que haja um ator principal.

Uma e outra solução são passíveis de servir um equilíbrio saudável entre os valores e direitos *liberdade* e *segurança*. Quer haja uma entrega de todos os assuntos de segurança ao Estado — incumbido de abastecer o espaço público e a sociedade com toda a segurança necessária —, quer haja uma partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil nessa função, a harmonia entre os valores fundamentais *liberdade* e *segurança* é sempre viável. Todavia, a privatização da função de segurança pública deve constituir um expediente de exceção, preservando a regra ou reserva constitucional do exercício de funções policiais a instituições de natureza pública.

A história política e jurídica apresenta uma relação constante com a história da instituição policial. Os factos decisivos da história política levam ao aparecimento de novos modelos policiais, à extinção de outros, e ao abraço ou rutura do Estado com a prossecução de determinadas tarefas fundamentais. Basta percorrermos a história da Polícia em Portugal para percebermos que tanto a política fundamental da monarquia como a história constitucional foram decisivas na evolução das filosofias e dos ideais que orbitam em torno da *segurança*. A organização da vida coletiva, assente num sistema político, pressupõe a existência de um clima de paz, de tranquilidade e de ordem pública.

A própria humanização do Direito Penal — de que se sobrepõem os princípios da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade — contribuiu para uma mudança no modo de agir da força pública, com a proibição da tortura, da infâmia, dos açoites, do barão e pregão, da marca de ferro quente, e todas as demais penas cruéis ou infamantes¹³¹⁶.

De entre tantos outros fatores que moldam a questão da segurança e a instituição policial, pense-se na realidade emergente da globalização: o incremento da criminalidade organizada, com delitos altamente danosos para o tecido social, como o terrorismo, o narcotráfico, a criminalidade económico-financeira. Esta realidade criminal moderna, estruturalmente complexa e organizada, atinge não apenas bens pessoais, mas também valores transindividuais, como o ambiente ou a economia.

Ainda que não possa ser considerado um direito absoluto, o direito à segurança é, porém, um bem público e um direito constitucional que, qualitativamente, se situa num nível equiparável a outros direitos fundamentais. Num Estado constitucional de Direito, talhado pelas (novas) metas da solidariedade e da justiça, no qual prevalece um sistema jurídico de ponderação de valores, o direito à segurança surge como uma garantia para o exercício da liberdade e de outros direitos fundamentais e, simultaneamente, como um direito inscrito no património de cada cidadão democraticamente representado. Deste modo, um dos pilares fundamentais do Estado constitucional democrático e de direito é a relação equilibrada que se alcança entre liberdade e segurança, segurança e democracia ou entre segurança e direitos fundamentais. Além de que, a segurança, a par da justiça, constitui uma área de excelência das democracias modernas. Segurança e Justiça são pilares fundamentais da liberdade e da soberania do Estado constitucional.

Numa perspetiva clássica e conservadora, a segurança é uma matéria que se insere no domínio público-constitucional, por excelência, consubstanciando uma tarefa e uma função cujo monopólio pertence ao Estado constitucional. De acordo com esta linha de pensamento, a função “segurança pública” deve permanecer nas mãos de entidades administrativas do Estado, e não deve ser confiada a entidades privadas, sob pena das duas formas de segurança (pública e privada) se confundirem e levarem ao aparecimento de uma espécie de milícias populares de defesa de diferentes interesses, umas contra as outras.

Esta visão irreduzível, serôdia e autista das questões aqui em análise já não encontra, nos dias que correm, quem a subscreva. Além do mais, a História testemunha que a função de

¹³¹⁶ Cfr. artigo 11.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

segurança de pessoas e bens contou, sempre, com uma ou mais formas de segurança privada e promotores variados.

As duas formas — segurança pública e segurança privada — podem viver em comunhão, desde que o espaço de atuação da segurança privada não resvale para além da função de vigilância (sob pena de arrastar o exercício da *coercitio*) e desde que o setor privado seja bem regulado e regulamentado. O estabelecimento de um quadro legislativo de monta é essencial, sem dúvida, funcionando como instrumento de equilíbrio entre os interesses privados do mercado da segurança e o benefício público da sua atividade. O setor privado da segurança deve estar sob o atento *olhar licenciador e fiscalizador* do Estado¹³¹⁷.

Nas sociedades contemporâneas, a segurança equivale ao estatuto de bem público e de direito fundamental, sendo vista como um fator de desenvolvimento económico, de coesão social e de estabilidade política, além de que, como se viu, a segurança apresenta-se como a linha-instrumento para o exercício da liberdade e dos demais direitos e liberdades fundamentais de cada cidadão. E a produção do bem *segurança* não passa, apenas, pela intervenção do Estado na diminuição dos níveis de insegurança objetiva, associada à pequena e média criminalidade e à violência urbana. Passa, também, pela manutenção dos níveis de segurança subjetiva, na medida em que a segurança é também um estado valorativo (ou cognoscitivo) pessoal e, em simultâneo, um processo de interação social que visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como métodos de combater ameaças e riscos gerados pela desordem e imprevisibilidade do novo espaço público contemporâneo.

As instituições policiais têm um papel fundamental neste processo de interação social, mas não devemos olvidar o lugar de destaque que é hoje reconhecido aos atores promotores de segurança privada, em particular quando os cidadãos reclamam a sua liberdade com a exigência de mais segurança da sua integridade e proteção do património.

GUEDES VALENTE refere que devemos chamar o cidadão para a segurança pública interna que, “como valor/necessidade individual e coletivo, como estado concetual, como sentimento real ou cognitivo (ou psicológico-cognitivo) e, por fim, como instrumento/meio/atividade, assume-se como um bem/valor de todos, para todos e deve ser exercido por todos”¹³¹⁸. A segurança privada não pode ser vista como um fenómeno potencialmente introdutor de entropias e antinomias no mundo democrático e na ordem jurídico-constitucional. Não

¹³¹⁷ Cfr. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.^a edição, Coimbra: Almedina, 2014, p. 108.

¹³¹⁸ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013, pp. 16-17.

obstante, é importante manterem-se delineadas as fronteiras que separam as tarefas inalienáveis do Estado constitucional de direito das tarefas exercidas pela sociedade civil no quadro do princípio da subsidiariedade, verdadeiro bastião da participação democrática, para não entrarmos — como menciona aquele Autor — numa “esquizofrénica privatização ou desestadualização da segurança”¹³¹⁹.

O problema da privatização de funções tipicamente desenvolvidas pela Administração estatal — em especial aquelas que integram ou se aproximam do núcleo de funções irrenunciáveis — exige uma análise constitucional cuidada. Só é possível conceber o que a sociedade pretendeu na origem do Estado constitucional (ou na criação de uma nova forma de governo, de um novo regime ou de um renovado sistema político) partindo da ideia do poder constituinte. Daí que, necessariamente, a abordagem do tema nos conduza à noção de soberania popular, ao conceito de *nação* e, por isso, aos mais elementares conceitos da teoria geral do Estado constitucional.

Até há algumas décadas, o fenómeno da privatização era visto com desconfiança no domínio das funções de segurança, por se situar no campo das tarefas fundamentais clássicas do Estado. Hoje, a garantia da segurança é, sem dúvida, uma tarefa partilhada entre Estado e sociedade civil. Mas esta cooperação das entidades privadas na função de segurança só é aceitável na medida em que a modalidade de privatização adotada se conforme com a natureza das tarefas envolvidas, sendo certo que existem tarefas que integram o núcleo intangível das funções estatais, e cuja execução só pode ser confiada a organismos públicos, especialmente criados pelo Estado para a prossecução do interesse público.

Estas tarefas exclusivas ou privativas do Estado são, por isso, necessárias e irrenunciáveis, estando impedido de ceder a sua titularidade. É neste sentido que a função policial, em termos genéricos, não pode ser objeto de privatização material. A ideia de polícias privadas nacionais ou municipais é, assim, impensável nos dias que correm, por ofenderem, na essência, o princípio de Estado de direito democrático e a ideia de soberania e unidade da nação. Sobreleva-se um princípio constitucional de proibição de exercício, a título normal e permanente, de funções de polícia por entidades privadas.

Seja como for, existe um amplo leque de tarefas no quadro das funções de segurança cuja opção por formas jurídico-privadas de organização administrativa é sempre admissível, mesmo no espaço das tarefas necessárias e irrenunciáveis (que não sejam, porém, exclusivas do aparelho estatal), em que a Administração pode sempre recorrer a formas diversas de

¹³¹⁹ MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE — *Segurança...*, cit., p. 17

participação da sociedade no âmbito da sua mera execução, passando a arrogar uma garantia pública.

Existem limites à privatização da função policial, determináveis em função de cada caso concreto, mas todos assentes e decorrentes de princípios jurídico-constitucionais que armam os seus fundamentos. Esses limites afirmam-se, principalmente, para as entidades particulares, pois as entidades formalmente privadas são dominadas por, pelo menos, uma entidade pública.

Assim, para além da delegação de funções públicas em entidades privadas dever constituir uma exceção à reserva constitucional segundo a qual o exercício da função pública deve estar confiado, em regra, a entidades exclusivamente dedicadas ao interesse público (limites relativos quantitativos) e basear-se numa especial justificação (limites relativos qualitativos), os poderes públicos de coação direta sobre pessoas ou coisas impõem-se como um limite absoluto de carácter objetivo à delegação de funções públicas em entidades privadas genuínas. Estas limitações reduzem a esfera de intervenção da segurança privada, retirando-lhe qualquer papel preponderante na atividade de polícia judiciária, nos domínios da prevenção criminal em sentido estrito, da investigação criminal e da inteligência.

No quadro da privatização de funções genérica de polícia administrativa, as garantias da imparcialidade na prossecução do interesse público constituem limites absolutos de carácter subjetivo, pois os particulares não oferecem estas garantias.

Mesmo depois de ultrapassados estes limites, a questão da privatização deve ponderar, ainda, as condições constitucionais de delegação (limites qualitativos), no sentido de determinar se as entidades particulares estão em posição ou se oferecem garantias no âmbito do cumprimento das condições de delegação. A este propósito, afigura-se-nos, por um lado, pouco seguro confiar a estas entidades (em razão dos seus interesses próprios) funções e poderes policiais que arrastem uma ampla margem de livre decisão, porquanto a discricionariedade e a margem de livre apreciação inerentes ao exercício desses poderes potenciam um risco ou um perigo real para as garantias da imparcialidade na ação pública. Por outro lado, o facto de o controlo público não incidir no mérito da atuação dos particulares (onde, aliás, opera a margem de livre decisão administrativa) apresenta-se como mais um embaraço à privatização de funções de segurança pública e poderes de polícia, pois põe em causa os princípios constitucionais dirigidos à Administração Pública que se elevam como limites imanescentes à margem de livre decisão.

Em suma, a ideia de privatização de funções genéricas de segurança pública em entidades privadas reais sobreleva-se como um atentado contra o princípio da prossecução de interesse

público e, por conseguinte, contra o princípio da proteção estatal dos interesses e direitos fundamentais dos cidadãos.

Reconhecemos que, não poucas vezes, a História nos ensinou que o “imprevisível” e o “inadmissível” acabaram por se converter. No entanto, o mundo que hoje conhecemos permite-nos apenas fantasiar com um futuro a caminhar pelo trilho que leva à existência de polícias privadas.

Não deixamos de crer que uma alteração ínfima hoje nos leva a um amanhã absolutamente diferente, mas cremos, também, na ideia de que as coisas certas são melhores que as incertas. Porque se há de arriscar uma *privatização* se a institucionalização da Polícia caminhou para a *estatização*?

De um modo ou de outro, é preciso refletir sobre a mudança, para que não degenere em desastre, e, bem assim, suportar sem lamúrias o que não pode ser mudado: “*feras, non culpes, quod mutari non potest*”. Aí é que está a dificuldade! Esse é o trabalho.

Não interessa ter uma utopia fabulosa que termina num desastre completo. A privatização da segurança pública (ou, num contexto mais amplo, de funções de polícia) não se resolve com boas intenções e em desabono da cultura organizacional das instituições públicas. Acresce, ainda, que o assunto da privatização de funções de segurança pública não se resolve, apenas ou essencialmente, no plano jurídico-administrativo e constitucional, mas sim ao nível da cultura de um povo, da consciência global da comunidade e da teoria geral do Estado.

Sob uma visão geral, as principais limitações jurídicas para as formas de *polícia privada* suportam-se no princípio do dever estatal de proteção do cidadão, nas doutrinas criminais do delito e da detenção, e no reflexo do uso ilegítimo da força por parte de particulares: a *vindicta privata*. Além do mais, desponta a ideia de que os particulares não devem tomar a lei em suas próprias mãos, assegurando-se a integridade dos princípios da igualdade e da liberdade perante o axioma da autoridade democrática, a *autoridade legítima*, depositada em servidores públicos e envolta na crença de que tudo fazem para prosseguir o interesse da sociedade, sem olhar a contrapartidas e ainda que em prejuízo da própria vida. É por estas razões que se exige ao agente de autoridade “a sabedoria de Salomão, a coragem de David, a paciência de Job, a liderança de Moisés, a delicadeza do Bom Samaritano, a estratégia de Alexandre, a fé de Daniel, a diplomacia de Lincoln, a tolerância do Carpinteiro de Nazaré e,

por último um conhecimento aturado de todos os ramos das ciências naturais, biológicas e sociais”¹³²⁰.

Enquanto servidor público sob juramento, tudo faz para consagrar-se aos interesses da nação. Em contexto diferente, mas que conflui para o mesmo postulado, SMITH afirma que uma milícia comandada por senhores na posse dos cargos públicos da nação nunca pode ter qualquer perspectiva de sacrificar as liberdades do país a favor de uma qualquer pessoa. Uma milícia assim é, sem dúvida, a melhor segurança contra o exército de outra nação¹³²¹.

Entretanto, o instituto de Polícia continua a sua jornada, ora por estreitas veredas, ora por largos caminhos. Para acertarmos no futuro, temos de fazer uso das nossas experiências passadas. Com que mais podemos aprender senão com a nossa História?

Lisboa, 22 de julho de 2015

João José Rodrigues Afonso



¹³²⁰ VOLLMER, *apud* JORGE DE FIGUEIREDO DIAS E MANUEL DA COSTA ANDRADE — *Criminologia: O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena*. 2.^a reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, pp. 463-464.

¹³²¹ ADAM SMITH — *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms. Delivered in the University of Glasgow by Adam Smith, reported by a student in 1763*. Ed. Edwin Cannan, Oxford: At The Clarendon Press, 1896, p. 263. Trad. livre.

BIBLIOGRAFIA

I. DOUTRINA

AA.VV. — *Conferência Internacional (IGAI) «A Polícia ao Serviço do Cidadão»*. Queluz: Inspeção-geral da Administração Interna, Nov. 2004. [Consult. em abril de 2012]. Disponível em <http://www.igai.pt>.

_____ — *Estudio Seguridad Privada en España: Estado dela Cuestión*. IGLESIAS, Alfonso Bilbao (coord.), Fundación Empresa, Seguridad y Sociedad (ESYS), 2012. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://www.fundacionesys.com>.

_____ — *Seminário Internacional (IGAI) «O Uso de Armas de Fogo pelos Agentes Policiais»*. Queluz: Inspeção-geral da Administração Interna, Nov. 2003. [Consult. em fevereiro de 2012]. Disponível em <http://www.igai.pt>.

AFONSO, JOÃO JOSÉ RODRIGUES — *O Regime Legal da Identificação: Reflexões Sobre o Instituto da Detenção Para Efeitos de Identificação*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 361-392.

ALMEIDA, EDUARDO FORTUNATO DE — *História das Instituições em Portugal*. 2.^a edição, Porto: Livraria Magalhães & Moniz Editora, 1903.

_____ — *História de Portugal. Desde os Tempos Pré-históricos a 1580*. Lisboa: Bertrand Editora, 2003.

_____ — *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais de 1385-1580, 1580-1816*. Lisboa: Bertrand Editora, 2004.

ALVES, HELENA M. — *Minas de S. Domingos: Entre o Património Construído e os Projetos de Musealização*. Atas do Seminário Museologia e Arqueologia Mineiras, Lisboa: Pub. do Museu do Instituto Geológico e Mineiro, 1998, pp. 49-56.

ALVES, ROGÉRIO — *Direito à Liberdade e à Segurança*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 141-145.

AMADEU — *Polícias, Sociedades e Culturas nos Tempos Modernos. Sua Incidência na Formação Policial*. In **A Polícia ao Serviço do Cidadão**, Textos da Conferência Internacional 2004, Queluz: Inspeção-geral da Administração Interna, 2004, pp. 68-83. (Texto original em Castelhana).

AMARAL, DIOGO FREITAS DO — *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2011.

ANDRADE, J. C. VIEIRA DE — s.v. «*Interesse Público*». DJAP, Vol. V. Lisboa: s.e., 1993, pp. 275-281.

_____ — *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 2012.

ANICETO, AFONSO (dir.) — *Guarda Real de Polícia, Inventário de Documentos*. Arquivo Histórico Militar do Estado-Maior do Exército, 3.ª Divisão, 40.ª Secção. [Consult. em fevereiro de 2014]. Disponível em www.exercito.pt.

ARAÚJO, ALEXANDRE HERCULANO DE CARVALHO E — *História de Portugal*. Tomo I, 2.ª edição, Lisboa: Na Imprensa Nacional, 1853.

_____ — *História de Portugal*. Tomo II, Lisboa: Na Imprensa Nacional, 1847.

_____ — *História de Portugal*. Tomo III, 2.ª edição, Lisboa: Na Imprensa Nacional, 1858.

_____ — *História de Portugal*. Tomo IV, Lisboa: Na Imprensa Nacional, 1853.

ARISTÓTELES — *Constituição dos Atenienses*. 2.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, s/d.

_____ — *Política*. Trad., introd. e notas de Mário de Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. Título original: Πολιτικά.

AYRES, CARLOS BUENOS — *A Administração Pública Brasileira e as Vicissitudes do Paradigma de Gestão Gerencial*. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n.º 51, CIES-ISCTE — CELTA, 2006, pp. 29-52.

AZEVEDO, LUIZ CARLOS DE — *Aspetos da Legislação Penal Editada pelos Primeiros Monarcas Portugueses*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, n.º 78, 1983, pp. 98-109.

AZEVEDO, LUÍS INOCÊNCIO DE PONTES ATAÍDE E (trad.) — *Administração de Sebastião Jozé de Carvalho e Mello, Conde de Oeiras, Marquez de Pombal, Secretário d'Estado e Primeiro Ministro de S.M.F. O Senhor D. Jozé I, Rei de Portugal*. Tomo III, Lisboa: Typ. De Luiz Correa da Cunha, 1843.

BADIE, BERTRAND — *Um Mundo sem Soberania. Os Estados entre o Artificio e a Responsabilidade*. Trad. Armando Pereira da Silva, Lisboa: Instituto Piaget, 2000. Título original: *Un Monde sans Souveraineté*, 1999.

BALDI, CARLO — s.v. «Autodeterminação». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 70-74. Título original: *Dizionario di política*, 1983.

BARATA, JOSÉ FERNANDO NUNES — s.v. «Autoridade». DJAP, Vol. I. Lisboa: s.e., 1993, pp. 613-626.

BARBOSA, ELAZIER — *Dicionário A Origem das Palavras*. 1.^a edição, RG Editores, 2011.

BECCARIA, CESARE — *Dos Delitos e das Penas*. Fundação Calouste Gulbenkian, 3.^a edição, Lisboa: 2009.

BECK, ULRICH — *A Política na Sociedade de Risco*. Trad. Estêvão Bosco. Revista Ideias, Vol. 2, n.º 1, Campinas (SP), 2010, pp. 229-253. Título original: *Politik in der Risikogesellschaft. Essays und Analysen*, 1991.

_____ — *La dynamique politique de la société mondiale du risque*. Trad. Bernard Guibert Medd. N.º 01/2001 | **Gouvernance Mondial**, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), 2002. [Consult. em setembro de 2014]. Disponível em http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id_0101_beck.pdf

_____ — *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*. Trad. Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006. Título original: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, 1986.

_____ — *La Sociedad del Riesgo Mundial: En Busca de la Seguridad Perdida*. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós Ibérica, 2008. Título original: *Weltrisikogesellschaft*, 2007.

BENEVIDES, FRANCISCO DA FONSECA — *Rainhas de Portugal. Estudos Históricos com Muitos Documentos*. Vol. 2, Typografia Castro Irmão, 1879.

BERTELLI, ANTHONY MICHAEL — *The Political Economy of Public Sector Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BIGO, DIDIER (dir.) — *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Col. Espace International, Editions Complexe, Paris, 1992.

BILHIM, JOÃO ABREU DE FARIA — *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. 2.^a ed., Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2006.

BOBBIO, NORBERTO — *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Nova ed., 7.^a reimpressão, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Título original: *L'età dei Diritti*, 1992.

_____ — s.v. «Democracia». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 319-329. Título original: *Dizionario di política*, 1983.

_____ — *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14.^a edição, São Paulo: Paz e Terra, 2007. Título original: *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985.

_____ — *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.^a edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole dei giochi*, 1984.

_____ — *O Positivismo Jurídico. Lições de Filosofia do Direito*. Trad. Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995. Título original: *Il positivismo giuridico. Lezioni di filosofia del diritto*.

BODIN, JEAN — *Os Seis Livros da República — Livro Primeiro*. Trad. José Carlos Orsi Morel. 1.^a edição, São Paulo: Ícone Editora, 2011. Título original: *Les Six Livres de la République — Livre Premier*.

BONAVIDES, PAULO — *Ciência Política*. 18.^a edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BORGES, ANTÓNIO JOSÉ G. — *História da Polícia do Porto*. Porto: Edição do Autor, 1980.

BORGES, JOSÉ FERREIRA — *Dicionário Jurídico-Comercial*. 2.^a edição, Porto: Typographia de Sebastião José Pereira, 1856.

BOTELHO, JOSÉ MANUEL SANTOS, ESTEVES, AMÉRICO PIRES, e PINHO, JOSÉ CÂNDIDO DE — *Código de Processo Administrativo, Anotado e Comentado*. 4.^a edição, Coimbra: Almedina, 2000.

BOVA, SERGIO — s.v. «*Polícia*». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 944-949. Título original: *Dizionario di politica*, 1983.

BRITO, TERESA QUINTELA DE — *Casos resolvidos*. In PALMA, Maria Fernanda, ALMEIDA, Carlota Pizarro de, e VILALONGA, José Manuel (coord.) — **Casos e Materiais de Direito Penal**, 3.^a edição, Coimbra: Almedina, 2004, pp. 432-448.

BRODEUR, JEAN-PAUL — *Le contrôle social : privatisation et technocratie. Déviance et Société*, Vol. 19, n.º 2, Paris, 1995, pp. 127-147.

BUTTOM, MARK — *Private Policing*. Cullompton (Devon, UK): Willan Publishing, 2002.

CAETANO, MARCELLO — *Administração Municipal de Lisboa Durante a 1.^a Dinastia (1179-1383)*. Academia Portuguesa da História, Lisboa, 1981.

_____ — *História do Direito Português, Sécs. XII — XVI*. Lisboa: Verbo, 2000.

_____ — *Manual de Direito Administrativo*. Vol. II, 10.^a edição Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

_____ — *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1977.

CAMPOS, DIOGO LEITE DE — *As Relações de Associação — O Direito sem Direitos*. Coimbra: Almedina, 2011.

_____ — *Nós. Estudos Sobre o Direito das Pessoas*. Coimbra: Almedina, 2004.

CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES E MOREIRA, VITAL — *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 4.^a edição revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES — *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a edição, Coimbra: Almedina, 2007.

_____ — *Estado de Direito. Cadernos Democráticos*. Vol. 7, Lisboa: Gradiva, fevereiro de 1999.

_____ — *Intervenções Humanitárias e Sociedade de Risco*. In LEANDRO, José Eduardo Garcia (dir.) — **Nação e Defesa. Nova Ordem Jurídica Internacional?** N.º 97, 2.^a série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001, pp. 17-26.

_____ — *O Direito Constitucional Passa; o Direito Administrativo Passa Também*. In **Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 61, Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

_____ — *Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública*. In **Moderna Gestão Pública. Dos Meios aos Resultados**, Ata Geral do 2.º Encontro INA, Oeiras: INA/Fundação Gulbenkian, 2000.

CARDOSO, GUSTAVO — *Os Media na Sociedade em Rede*. 2.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

CARVALHO, JORGE SILVA — *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*. Intervenções proferidas em 28 de maio de 2009, na Faculdade de Letras de Lisboa. [Consult. em setembro de 2014]. Disponível em <http://www.segurancaedefesa.pt/noticias/noticia09.php>.

CASTELLS, MANUEL — *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede*. Trad. Alexandra Lemos, Catarina Lorga e Tânia Soares. Vol. I, 4.^a edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011. Título original: *The Rise of the Network Society*, 1996.

CASTRO, CATARINA SARMENTO E — *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

CAUPERS, JOÃO — *Introdução ao Direito Administrativo*. 11.^a Edição, Lisboa: Âncora editora, 2013.

CAVACO, PAULO — *A Polícia no Direito Português, Hoje*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 1.º Vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES — *A Polícia em Portugal — Da Dimensão Política Contemporânea da Seguridade Pública*. 2 Vols. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2000. Tese de doutoramento em Ciências Sociais e na especialidade de Ciência Política (policopiada).

_____ — *Da Polícia de Ordem Pública*. Dissertação de Mestrado em Estratégia. Lisboa, Governo Civil do Distrito de Lisboa, 1998.

_____ — *O Paradigma da Polícia Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva**, Coimbra: Livraria Almedina, 2004, pp. 341-367.

CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES — *Tratado de Direito Civil Português, Parte Geral*. Tomo I, 3.^a edição, Coimbra: Almedina, 2009.

CORREIA, J. M. SÉRVULO — *Noções de Direito Administrativo*. Lisboa: Danúbio, 1981.

_____ — s.v. «*Polícia*». DJAP, Vol. VI, Lisboa: s.e., 1994, pp. 393-434.

COSME, JOÃO — *História da Polícia de Segurança Pública. Das Origens à Atualidade*. Lisboa: Edições Sílabo, 2006.

COSTA, JOSÉ ANTÓNIO VILHENA PEREIRA DA — *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 2.^o vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

COSTA, JOSÉ DE FARIA — *O Direito Penal no Tempo*. In **BFD da Universidade de Coimbra — Volume Comemorativo**, Coimbra, 2003.

CRAWFORD, ADAM — *Partenariat et responsabilité à l'ère managériale : Retour sur l'expérience britannique*. In MELCHIOR, Philippe (dir.) — **Les Partages de la Sécurité : Médiation, Partenariat, Proximité**. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure n.º 33, Paris: Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, 1998, pp. 51-87.

DIAS, HÉLDER VALENTE — *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra: Almedina, 2012.

_____ — *O Mundo Passa e a Polícia Também: Metamorfoses da Polícia no Contexto do Estado Pós-Social*. Lisboa: Edição do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2010.

DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO e ANDRADE MANUEL DA COSTA — *Criminologia: O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena*. 2.^a reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

DORES, ANTÓNIO PEDRO — *Espírito Marginal*. Lisboa: Argusnauta, 2010.

_____ — *Espírito de Proibir*. Lisboa: Argusnauta, 2010.

_____ — *Espírito de Submissão*. Coimbra: FCT/FCG, Coimbra Editora, 2009.

DUGUIT, LEON — *Les Transformations du Droit Public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913.

_____ — *Traité de Droit Constitutionnel: Les Libertés Publiques*. 2.^e édition, Tome V, Paris: Éditions Cujas, 1921.

ESTORNINHO, MARIA JOÃO — *A Fuga para o Direito Privado — Contributo para o Estudo da Atividade de Direito Privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1996.

FARIA, MIGUEL JOSÉ — *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*, Vol. I, 3.^a edição, Lisboa: ISCPSI, 2001.

FERRÃO, JOÃO, et al. — *Poder Central, Poder Regional, Poder Local — Uma Perspectiva Histórica*. Luís Nuno Espinha da Silveira (coord. e pref.), Lisboa: Edições Cosmos, 1997.

FERREIRA, MANUEL MARQUES — *Princípios Fundamentais por que se deve pautar a ação policial num Estado de direito democrático*. In SILVA, Germano Marques da; VALENTE Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Volume Comemorativo dos 20 Anos do ISCPSI**, Lisboa: Almedina, 2005, pp. 147-157.

FERREIRA, SILVESTRE PINHEIRO — *Observações Sobre a Carta Constitucional do Reino de Portugal e a Constituição do Império do Brasil*. Paris: Na Officina Typographica de Casimir, 1831.

FERNANDES, LUÍS FIÃES — *As «Novas» Ameaças como Instrumento de Mutação do Conceito «Segurança»*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **I Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 123-152.

FERNANDES, LUÍS FIÃES — *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI, 2014.

FERNANDES, LUÍS FIÃES e VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Segurança Interna — Reflexões e Legislação*. Lisboa: Edições Almedina, 2005.

FOLHADELA, INÊS — *A Nova Ordem Mundial e o Conselho de Segurança*. In LEANDRO, José Eduardo Garcia (dir.) — **Nação e Defesa. Nova Ordem Jurídica Internacional?**, n.º 97, 2.^a série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001, pp. 135-148.

FONOUNI-FARDE, GUILLAUME — *La délégation du service public de la sécurité: «Asinus equum spectat»*. **La Revue Administrative**, n.º 384, dezembro de 2011.

FRAMIS, ANDREA GIMENEZ-SALINAS — *New Approaches Regarding Private/Public Security*. In **Policing and Society**, s.l., Vol. 14, n.º 2, 2004, pp. 158-174. [Consult. em setembro de 2005]. Disponível em <http://www.interscience.wiley.com>.

FRIEDE, REIS — *Ciência do Direito, Norma, Interpretação e Hermenêutica Jurídica*. 3.^a edição, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2000.

GARCIA, MARIA DA GLÓRIA — *As Transformações do Direito Administrativo na Utilização do Direito Privado pela Administração Pública — Reflexões sobre o Lugar do Direito no Estado*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 345-359.

GIDDENS, ANTHONY — *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.^a edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006. Título original: *Runaway World*, 1999.

_____ — *Sociologia*. Trad. Sandra Regina Netz. 4.^a edição (reimpressão 2008), Porto-Alegre: Artmed, 2005. Título original: *Sociology*, 2001.

GILL, MARTIN e HART, JERRY — *Policing as a business: the organization and structure of private investigation*. In **Policing and Society**, s.l., Vol. VII, 1997. [Consult. em setembro de 2005]. Disponível em <http://www.interscience.wiley.com>.

_____ — *Private investigators in Britain and America: Perspectives on the impact of popular culture*. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**. Vol. 20, 1997, pp. 631-640.

GIRGLIOLI, PIER PAOLO — s.v. «Burocracia». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 124-130. Título original: *Dizionario di política*, 1983.

GOMES, PAULO VALENTE — *A Atividade Policial Como Ciência*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 1, n.º 2, Jul-Dez/2010, pp. 105-125.

_____ — *Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 595-610.

GONÇALVES, MAIA — *Código Penal Português Anotado e Comentado*. 17.^a edição, Coimbra: Almedina, 2005.

GONÇALVES, PEDRO COSTA — *Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “New Public Governance”*. In **O Governo da Administração Pública**. Coleção Governance Lab, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 7-33.

_____ — *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coleção Teses, Lisboa: Almedina, 2005.

_____ — *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

GONÇALVES, FERNANDO, ALVES, MANUEL JOÃO e VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *Lei e Crime: O Agente Infiltrado Versus o Agente Provocador. Os Princípios do Processo Penal*. Coimbra: Almedina, 2001.

GOUVEIA, JORGE BACELAR — *Estudos de Direito Público*. Vol. I, 1.^a edição, S. João do Estoril: Principia, 2000.

_____ — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. I, 4.^a edição revista e atualizada, Coimbra: Almedina, 2011.

_____ — *Manual de Direito Constitucional*. Vol. II, Coimbra: Almedina, 2005.

GROTIUS, HUGO — *Le Droit de la Guerre et de la Paix*. Tome II, Trad. M. P. Pradier-Fodéré. Paris: Librairie de Guillaumin et C^{ie}, 1867. Título original: *De iure belli ac pacis*, 1625.

HENRIQUES, LEAL, E SANTOS, SIMAS — *Código Penal Anotado*, 2.º Volume, Lisboa: Rei dos Livros, 1996.

HASSEMER, WINFRIED — *A Segurança Pública no Estado de Direito*. Trad. Carlos Eduardo Vasconcelos. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1995. Título original: *Innere Sicherheit im Rechtsstaat*, 1993.

HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL — *Caleidoscópio do Direito*. 2.ª edição, reelaborada, Coimbra: Almedina, 2009.

_____ — *Portugal e a Cultura Política Europeia no Século XVIII*. Janus 1999/2000. [Consult. em julho de 2014]. Disponível em <http://janusonline.pt>.

HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL, e MAGALHÃES, JOSÉ CALVET DE — *Portugal na Ordem Jurídica Internacional: Notas Históricas*. Janus 2004. [Consult. em julho de 2014]. Disponível em <http://janusonline.pt>.

HINSLEY, FRANCIS HARRY — *Sovereignty*. 2.º edition, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

HOBBS, THOMAS — *Leviatã. Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner; Rev. Eunice Ostrensky. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título do original inglês: *Leviathan*, Cambridge University Press, 1996.

HORN, MURRAY J. — *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

INNERARITY, DANIEL — *O Novo Espaço Público*. Trad. Manuel Ruas. Lisboa: Teorema, 2010. Título original: *El Nuevo Espacio Público*, 2006.

JUSTO, ANTÓNIO SANTOS — *Introdução ao Estudo do Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

KAUFMANN, ARTHUR — *Filosofia do Direito*. Trad. António Ulisses Cortês. 5.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014. Título original: *Rechtsphilosophie*, 1997.

KELSEN, HANS — *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges. 2.ª edição, 3.ª tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *General Theory of Law and State*.

KIRK, G. S., RAVEN, J. E. e SCHOFIELD, M. — *Os Filósofos Pré-Socráticos. História Crítica com Seleção de Textos*. Trad. Carlos Alberto Louro Fonseca. 7.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010. Título original: *The Presocratic Philosophers. A Critical History with a Selection of Texts*, 1983.

LASSALLE, FERDINAND — *A Essência da Constituição*. Pref. Aurélio Wander Bastos. 6.ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. Título original: *Über die Verfassung*, 1863.

LATOUR, XAVIER — *Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction*. In *Sécurité publique, sécurité privée... Partenariat ou conflit?* Cahiers de la Sécurité – n.º 19 – revue trimestrielle, mars 2012, INHESJ, pp. 7-11.

LEMAITRE, ANDRE — *Le rôle de l'industrie de l'assurance dans le pilotage de la sécurité privée et de la politique de prévention*. **Déviance et Société**, Vol. 19, n.º 2, Paris, 1995, pp. 159-168.

LOCKE, JOHN — *Traité du Gouvernement Civil*. Paris: Calixte Volland, 1802.

LOPES, J. A. AZEREDO — *A Segurança Interna no Contexto Internacional*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **I Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 11-20.

LOPES, FERNÃO — *Crónica de El-Rei D. Fernando*. Vol. I, Lisboa : Escriptorio, Bibliotheca de Clássicos Portuguezes, 1895.

LORENTZ, ÂNGELA MARIA CAVALIERE — *Limites ao Poder de Polícia*. In MIRANDA, Jorge, (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 1.º Vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, pp. 419-492.

LOUREIRO, JOÃO CARLOS — *Desafio de Témis, Trabalhos dos Homens (Constitucionalismo, Constituição Mundial e “Sociedade de Risco”)*. In LEANDRO, José Eduardo Garcia (dir.) — **Nação e Defesa. Nova Ordem Jurídica Internacional?**, n.º 97, 2.ª série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2001, pp. 43-59.

LOURENÇO, NELSON (coord.) — *Estudo Para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Final — Modelos e Cenários*. Lisboa: IPRI-UNL, dezembro de 2006.

LOURENÇO, NELSON — *Legitimidade e Confiança nas Polícias*. In **Revista do Ministério Público**, Lisboa, Minerva, n.º 129, Jan-Mar 2012, pp. 181-198.

LOURENÇO, NELSON, LOPES, ANTÓNIO FIGUEIREDO, RODRIGUES, JOSÉ CONDE, COSTA, AGOSTINHO, SILVÉRIO, PAULO — *Segurança: Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. GRESI, Lisboa: Edições Colibri, 2015.

LUÍS, ANTERO — *Segurança do Estado e Comunicação Social*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 71-75.

LUMIA, GIUSEPPE — *Elementos de Teoria e Ideologia do Direito*. Trad. Denise Agostinetti, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título original: *Lineamenti di Teoria e Ideologia del Diritto*.

MADUREIRA, CÉSAR e RODRIGUES, MIGUEL — *A Administração Pública do Século XXI: Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa*. In **Comportamento Organizacional e Gestão**, Vol. 12, n.º 2, Oeiras: INA, 2006, pp. 153-171.

MAFFEY, ALDO — s.v. «Utopia». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.ª edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 1284-1290. Título original: *Dizionario di política*, 1983.

MARQUES, A. H. DE OLIVEIRA — *Nova História de Portugal. Vol. IV. Portugal na Crise dos Séculos XIV e XV*. Lisboa: Editorial Presença, 1987.

MARQUES, A. H. DE OLIVEIRA, COELHO, ANAÍZA PERES e MARQUES, MARIA ADELAIDE SALVADOR — *História*. 1.º Vol, Coleção Textos Pré-Universitários, Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 1979.

MARQUES, FERNANDA MARIA MARCHÃO — *As Polícias Administrativas*. In MIRANDA, Jorge (reg.) — **Estudos de Direito de Polícia**, 1.º Vol., Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa: Edições Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

MARTINEZ, VINÍCIO CARRILHO — *Estado Guarda-Noturno. Poder de punir: jus puniendi*. Artigo de opinião. Julho de 2013. [Consult. em novembro 2014]. Disponível em <http://www.gentedeopinioao.com.br/lerConteudo.php?news=114596>

MASTROPAOLO, ALFIO — s.v. «*Clientelismo*». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.ª edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 177-179. Título original: *Dizionario di política*, 1983.

MATTOSO, JOSÉ (dir.) — *História de Portugal: O Antigo Regime*. Vol. VII, Rio de Mouro: Lexicultural, 2002.

_____ — *História de Portugal: A Monarquia Feudal (1096-1480)*. Vol IV, Rio de Mouro: Lexicultural, 2002.

MELLO, CELSO ANTÓNIO BANDEIRA DE — *Curso de Direito Administrativo*. 10.ª edição, São Paulo: Malheiros, 1998.

MEULEMAN, LOUIS — *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Contributions to Management Science, Leipzig: Physica-Verlag Heidelberg, 2008.

MILL, JOHN STUART — *Da Liberdade de Pensamento e de Expressão*. Trad. Maria Helena Garcia. Alfragide: BIS, 2010. Título original: *Of the Liberty os Throught and Discussion*.

_____ — *Sobre a Liberdade*. Trad. Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, Lda., 2014. Título original: *On Liberty*.

MIRANDA, JORGE — *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 6.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MISES, LUDWIG VON — *Liberalismo: Segundo a Tradição Clássica*. Trad. Haydn Coutinho Pimenta. 2.ª edição, São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010. Título original: *Liberalism: In the Classical Tradition*.

MONCADA, LUÍS SOLANO CABRAL DE — *Lições de Direito Civil*. Coimbra: Almedina, 1995.

MONET, JEAN-CLAUDE — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.ª edição, 1.ª reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986.

MONTESQUIEU (CHARLES-LOUIS DE SECONDAT) — *Esprit des Lois*. Paris: Typographie de H. Firmin Didot Frères, Fils et C^{ie}, 1862.

MORAIS, CARLOS BLANCO DE — *A Dimensão Interna do Principio da Subsidiariedade no Ordenamento Português*. Revista da Ordem dos Advogados, Ano 58, julho de 1998, pp. 779-821.

_____ — *A Insegurança Pública em Tempos de Crise*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 25-33.

MORE, THOMAS — *Utopia*. Pref. João Almino; Trad. Anah de Melo Franco. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

MOREIRA, ADRIANO — *A Segurança e o Novo Mundo*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **II Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2006, pp. 335-338.

MOREIRA, VITAL — *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MORGADO, MIGUEL — *Autoridade*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

MÜLLER, FRIEDRICH — *Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia*. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. 3.^a edição, São Paulo: Max Limonad, 2003.

NOGUEIRA, JOFRE AMARAL — *Um Humanismo à Nossa Medida*. Coleção Civilização Portuguesa (12.º Vol.). Porto: Editorial Inova Limitada, 1971.

NOZICK, ROBERT — *Anarquia, Estado e Utopia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991. Título original: *Anarchy, State and Utopia*, 1974.

OCQUETEAU, FREDERIC — *État, compagnies d'assurances et marché de la protection des biens. Déviance et Société*, Vol. 19, n.º 2, Paris, 1995, pp. 151-158.

_____ — *La Sécurité Privée en France. État des lieux et questions pour l'avenir*. In MELCHIOR, Philippe (dir.) — **Les Partages de la Sécurité : Médiation, Partenariat, Proximité**. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure n.º 33, Paris: Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, 1998, pp. 105-127.

_____ — *Les Défis de la Sécurité Privée: Protection et Surveillance dans la France d'Aujourd'hui*. Paris: Éditions l'Harmattan, 1997.

OLINO, HÉLDER — *Governo quer que empresas privadas passem multas de estacionamento*. In **Público**. Edição Porto, de 18 de julho de 2014.

OLIVEIRA, EDUARDO FREIRE DE — *Elementos para a História do Município de Lisboa — Parte I*. 17 vols., Lisboa: Typographia Universal (Imprensa da Casa Real), 1882-1911.

OTERO, PAULO — *Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública*. In **Os Caminhos da Privatização da Administração Pública**, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 31-57.

_____ — *Instituições Políticas e Constitucionais*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2007.

_____ — *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.

_____ — *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2014.

_____ — *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático-Constitucional*. Lisboa: Vol. I e II, Lex, 1995.

_____ — *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Setor Empresarial do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

PASHLEY, VEERLE e COOLS, MARC — *Sécurité privée en Europe: une analyse des trois Livres blancs*. In **Sécurité publique, sécurité privée... Partenariat ou conflit?** Cahiers de la Sécurité – n.º 19 – revue trimestrielle, mars 2012, INHESJ, pp. 40-54.

PEREIRA, CLAUDIO JOSÉ LANGROIVA — *Segurança Pública X Segurança Privada*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 163-172.

PEREIRA, MARCOS — *Segurança do Estado e Comunicação Social*. In OLIVEIRA, Nelson Faria, PINTO, Eduardo Vera-Cruz e SILVA, Marco António Marques da (coord.) — **Segurança Pública e Privada**. 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (CISEGUR), Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 109-137.

PEREIRA, RUI — *A Segurança na Constituição*. In GOUVEIA, Jorge Bacelar (coord.) — **Estudos de Direito e Segurança**, Vol. II, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 409-422.

_____ — *Lei e Segurança*. In **Correio da Manhã**, de 24 de maio de 2012.

PEREIRA, RUI e ARAÚJO, ANTÓNIO — *A Atividade de Segurança Privada e os Seus Limites*. **Segurança Privada** (Atas do 1.º Seminário), MAI, 1999, pp. 35 e ss.

PINHEIRO, PAULO SÉRGIO — *O Controle do Arbítrio do Estado e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. In **Direitos Humanos no Século XXI — Parte I**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão, 2002. pp. 331-355.

POIARES, NUNO CAETANO LOPES DE BARROS — *Novos Horizontes para a Segurança Privada*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; MARTINS, Maria Teresa Payan (coord.) — **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo**. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 579-594.

POPPER, KARL — *A Sociedade Aberta e os Seus Inimigos*. Trad. Anabela Sottomayor e Catarina Labisa. Vol. I, 5.ª edição revista (1966), Lisboa: Editorial Fragmento, 1993. Título original: *The Open Society and its Enemies*, 1945.

RAPOSO, JOÃO — *Direito Policial: Lições aos Alunos do Curso de Formação de Oficiais de Polícia do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Policopiado, Lisboa, 2003/04.

_____ — *O Regime Jurídico das Medidas de Polícia*. In MIRANDA, Jorge (coord.) — **Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento**, Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 693-704.

RADBRUCH, GUSTAV — *Filosofia do Direito*. Trad. Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____ — *Introdução à Ciência do Direito*. Trad. Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Título original: *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 1987.

RAWLS, JOHN — *Justiça como Equidade. Uma Reformulação*. Trad. Claudia Berliner. Rev. Álvaro de Vita. 1.^a edição, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título original: *Justice as Fairness — A Restatement*, 2002.

_____ — *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. 1.^a edição, 2.^a tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *A theory of justice*, 1971.

RAYNOUARD, M. — *Journal des Savants*. Paris: l’Imprimerie Royale, novembre 1818, pp. 651-657.

REALE, MIGUEL — *Fontes e Modelos do Direito: Para um Novo Paradigma Hermenêutico*. 1.^a edição, 2.^a tiragem, São Paulo: Saraiva, 1994.

_____ — *Teoria do Direito e do Estado*. 5.^a edição revista, São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

_____ — *Teoria Tridimensional do Direito*. 5.^a edição, São Paulo: Saraiva, 1994.

RODRIGUES, MARIA DE LURDES, e SILVA, PEDRO ADÃO E (organ.) — *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa: INCM, 2012.

SAMPAIO, JORGE SILVA — *O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*. Coimbra Editora, 2012.

SARAIVA, JOSÉ HERMANO — *O que é o Direito? A Crise do Direito e Outros Estudos Jurídicos*. 1.^a edição, Lisboa: Gradiva, 2009.

SAUVE, JEAN-MARC — *Sécurité publique: puissance publique, acteurs privés. Colloque de l’institut français des sciences administratives*, 2009. [Consult. em abril de 2013]. Disponível em <http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/securite-publique-puissance-publique-acteurs-prives.html>

SECCHI, LEONARDO — *Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública*. Revista de Administração Pública, n.º 43, Rio de Janeiro, Março/Abril de 2009, pp. 347-369. [Consult. em julho de 2014]. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>

SEQUEIRA, JORGE — *Geopolítica das Megapolis*. In Revista Militar, n.º 2427, Lisboa, Abril de 2004, pp. 389-408.

SHEARING, C. D., e STENNING, P. C. — *Modern Private Security, Its Growth and Implications*. In TONRY, Michael e MORRIS, Norval (eds.) — **Crime and Justice: An Annual Review of Research**. Vol. 3, Chicago: Chicago University Press, 1981, pp. 193-245.

SILVA, LUIZ AUGUSTO REBELLO — *História de Portugal nos Séculos XVII e XVIII*. Tomo I. Lisboa: Imprensa Nacional, 1860.

SILVA, GERMANO MARQUES DA — *A Atividade Policial como Ciência*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 1, n.º 2, Jul/Dez 2010, pp. 73-77.

_____ — *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais — A Polícia e o Direito Penal*. In **Revista Polícia Portuguesa**, Ano LVI, II Série, Bimestral, n.º 82, Julho/Agosto, 1993, pp. 2-4.

SIMÕES, MARTA — *O Estado Novo e o Volfrâmio: 1933-1947*. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

SKLANSKY, DAVID ALAN — *Private Police and Democracy*. *American Criminal Law Review*, Vol. 43, 2006, pp. 89-105.

_____ — *Private Policing and Human Rights*. *Law & Ethics of Human Rights*, Vol. 5, Issue 1, 2011, pp. 111-136. [Consult. em junho de 2014]. Disponível em <https://www.clb.ac.il/uploads/Sklansky.pdf>

_____ — *Not Your Father's Police Department: Making Sense of the New Demographics of Law Enforcement*. *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 96, Issue 3, Northwestern University, School of Law, 2006, pp. 1208-1244.

_____ — *The Private Police*. 46 *UCLA L. Rev.*, 1998, pp. 1165-1287. [Consult. em junho de 2014]. Disponível em <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/1048>

SMITH, ADAM — *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms. Delivered in the University of Glasgow by Adam Smith, reported by a student in 1763*. Ed. Edwin Cannan, Oxford: At The Clarendon Press, 1896.

STOPPINO, MARIO — s.v. «Autoridade». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.ª edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 88-94. Título original: *Dizionario di politica*, 1983.

SOARES, ROGÉRIO GUILHERME EHRHARDT — s.v. *Atividade Administrativa*. *DJAP*, Vol. I, Lisboa: s.e., 1993, pp. 111-117.

_____ — *Interesse Público, Legalidade e Mérito*. Coimbra: Atlântida, 1955.

SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO DE — *Polícia Administrativa: Autoridades, Órgãos e Competências*. **Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos**, n.ºs 9/12, Porto, 2013.

SOUSA, CONSTANÇA URBANO DE — *A Segurança Interna no Espaço Europeu*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **I Colóquio de Segurança Interna**, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 101-122.

SOUSA, MARCELO REBELO DE, E MATOS, ANDRÉ SALGADO DE — *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004.

TEIXEIRA, SEVERIANO — *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa, MAI, 2002.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE — *A Democracia na América. Livro I — Leis e Costumes*. Trad. Eduardo Brandão. 2.^a edição, São Paulo: Martins Fontes, 2005. Título original: *De la Démocratie en Amérique*, 1981.

_____ — *A Democracia na América. Livro II — Sentimentos e Opiniões*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Título original : *De la Démocratie en Amérique — Vol. II*.

TORRES, JOSÉ EMANUEL MATOS — *A Investigação Criminal na PSP*. In **Estratégia e Gestão Policial em Portugal**. Oeiras: INA, 2005.

TOURAINE, ALAIN — *O que é a Democracia?*. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. Título original: *Qu'est-ce que la démocratie?*. 1994.

VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — *A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como Fundamento do Estado de Direito Democrático*. In **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília: Academia Nacional de Polícia, Vol. 2, n.º 2, Jul/Dez 2011, pp. 47-63.

_____ — *A Segurança (Interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976*. REAJ, Ano I, N.º 1, Porto Alegre/RS: OAB/ESA, Out/Nov/Dez 2013. [Consult. em janeiro de 2015]. Disponível em <http://www.oabrs.org.br/esa/revista/colunista/manuel-monteiro-guedes-valente/11>

_____ — *Ciências Policiais: Ensaio*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014.

_____ — *Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia*. In GOUVEIA, Jorge Bacelar e PEREIRA, Rui (coord.) — **Estudos de Direito e Segurança**, Coimbra: Almedina, 2007, pp. 283-312.

_____ — *Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013.

_____ — *Natureza Jurídica do Corpo da Guarda Prisional*. Lisboa: EDIUAL, 2008.

_____ — *Os Desafios Emergentes de uma Polícia de um Estado de direito e democrático*. In VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (coord.) — **Politeia: Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Ano IX — 2012**, Lisboa: ISCPSI, 2014, pp. 255-272.

_____ — *Regime Jurídico da Investigação Criminal*. Comentado e Anotado, 2.^a edição revista e aumentada. Coimbra: Almedina, 2004.

_____ — *Revistas e Buscas*. 2.^a edição, Coimbra: Almedina, 2005.

_____ — *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013.

_____ — *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.^a edição, Coimbra: Almedina, 2014.

_____ — *Terrorismo: Fundamento de Restrição de Direitos?* In MOREIRA, Adriano (coord.) — **Terrorismo**. Coimbra: Almedina, 2004, pp. 375-413.

VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES (coord.) — *Urbanismo, Segurança e Lei*. Tomos I e II, Coimbra: Almedina, 2007/2009.

VASCONCELOS, PEDRO PAIS DE — *Teoria Geral do Direito Civil*. 5.^a edição, Coimbra: Almedina, 2008.

VELOSO, MARIA TERESA NOBRE — *D. Afonso II — Um Tempo de Afirmação Política*. Separata da História de Portugal, Vol. III (Dir. de A. M. Oliveira Marques e J. Serrão), Lisboa, 1996.

VILLEY, MICHEL — *La Formation de la Pensée Juridique Moderne*. 1^{re} édition, 2^e tirage, Paris: Quadriga, 2009.

VIEIRA, ALICE — *Esta Lisboa*. Editorial Caminho, S.A., 1993.

VIEIRA, ALESSANDRO DAROS; NASCIMENTO, ANDREA DOS SANTOS; CARDOSO, JOSÉ ANTÓNIO LOPES — *O Controle Social e as Novas Concepções Sobre a Polícia*. Revista Preleção — Publicação Institucional da Polícia Militar do Espírito Santo — **Assuntos de Segurança Pública**. Ano VII, n.º 12, dezembro 2013. Vitória: Polícia Militar do Espírito Santo/DEIP, 2013, pp. 11-31.

WARFMAN, DANIEL, e OCQUETEAU, FREDERIC — *La Sécurité Privée en France. Que sais-je?*, 1.^e édition, Paris: Puf, 2011.

WEBER, MAX — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. I. Trad. da 5.^a edição revista, anotada e organizada por Johannes Winckelmann. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. 4.^a edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 1, 1972.

_____ — *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. II. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 2, 1972.

WOLKMER, ANTÓNIO CARLOS — *O Pensamento Político Medieval: Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino*. Revista Crítica Jurídica — N.º 19, Nov. 2001.

_____ — *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito*. 3.^a edição, São Paulo: Editora Alfa Ômega, 2001.

_____ — *Síntese de uma História das Ideias Jurídicas da Antiguidade Clássica à Modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

ZEDNER, LUCIA — *Liquid security: Managing the market for crime control*. **Criminology and Criminal Justice**, 2006, n.º 6, London: SAGE Publications, pp. 267-288. [Consult. em julho de 2014]. Disponível em www.uk.sagepub.com.

ZIPPELIUS, REINHOLD — *Filosofia do Direito*. Trad. António Franco e António Francisco de Sousa, Lisboa: Quid Juris, 2010. Título original: *Rechtsphilosophie*, 2007.

_____ — *Teoria Geral do Estado*. Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho, 3.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. Título original: *Allgemeine Staatslehre*, 1984.

II. LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa (1976).

Constituição Política da República Portuguesa de 1933.

Constituição Política da República Portuguesa de 1911.

Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1838.

Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa de 1826.

Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2007).

Convenção Europeia dos Direitos do Homem (*Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* — 1950).

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789).

Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948).

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966).

Tratado da União Europeia.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Código Civil (1966).

Código de Processo Civil (2013).

Código Penal (1982).

Código de Processo Penal (1987).

Código de Processo Penal (1929).

Código de Procedimento Administrativo (2015).

Código de Procedimento Administrativo (1991).

Código Administrativo (1940).

Código da Estrada (1994).

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho.

Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro.

Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro.

Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro.

Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho.

Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro.

Lei n.º 105/2015, de 25 de agosto (aprova o regime jurídico da atividade de guarda-noturno).

Lei n.º 37/2014, de 26 de junho (cria a “Chave Móvel Digital”).

Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (regime do exercício da atividade de segurança privada).

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais), alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

Lei n.º 39/2009, de 30 de julho (estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança), alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), retificada pela Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, de 28 de outubro, e alterada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (LOPSP).

Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (LOGNR), retificada pela Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro.

Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e n.º 55/2011, de 15 de novembro (revogada).

Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro (aprova o regime jurídico das armas e suas munições), alterada pelas Leis n.º 59/2007, de 4 de setembro, n.º 17/2009, de 6 de maio, n.º 26/2010, de 30 de agosto, n.º 12/2011, de 27 de abril, e n.º 50/2013, de 24 de julho.

Lei n.º 25/2006, de 30 de junho (aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem), alterada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio, pelas Leis n.º 46/2010, de 7 de setembro, e n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pelas Leis n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e n.º 51/2015, de 8 de junho.

Lei n.º 28/2006, de 4 de julho (aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros), alterada pelo Decreto-Lei n.º 14/2009, de 14 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

Lei n.º 19/2004, de 20 de maio (revisão da lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais).

Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (define os princípios gerais da ação da Administração Pública), republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, e alterada pela Lei n.º 64-

A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2011, de 5 de dezembro, e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto (LOPJ), alterada pela Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto.

Lei n.º 173/99, de 21 de setembro (LBGC), alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 159/2008, de 8 de agosto, e 2/2011, de 6 de janeiro.

Lei n.º 58/98, de 18 de agosto (revogada).

Lei n.º 11/90, de 5 de abril (Lei Quadro das Privatizações), alterada pelas Leis n.º 102/2003, de 15 de novembro, e n.º 50/2011, de 13 de setembro.

Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 12/2012, de 7 de fevereiro (aprova o Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos com as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública).

RCM n.º 112/2012, de 31 de dezembro (aprova a Agenda Portugal Digital).

RCM n.º 45/2007, de 19 de março (proposta para a aprovação de uma nova lei de segurança interna).

RCM n.º 39/2006, de 21 de abril, retificada pela Declaração de Retificação n.º 33/2006, de 20 de junho (aprova, no âmbito do PRACE, as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios).

RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto (PRACE).

RCM n.º 95/2003, de 30 de julho (aprova as linhas de orientação da reforma da Administração Pública).

RCM n.º 41/2000, de 30 de maio (FMAA).

Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio (cria a empresa pública sob forma de sociedade anónima Infraestruturas de Portugal, S. A.).

Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro (aprova o regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração).

Decretos-Leis n.ºs 72/2014, 73/2014 e 74/2014, todos de 13 de maio (inseridos no Programa SIMPLIFICAR).

Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (estabelece os princípios e regras aplicáveis ao setor público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas).

Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho (aprova a orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.).

Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro (Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna). Republicado pelos Decretos-Leis n.ºs 161-A/2013, de 2 de dezembro, e 112/2014, de 11 de julho.

Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho (cria a empresa CP — Comboios de Portugal, E. P. E.), alterado pelo Decreto-Lei n.º 59/2012, de 14 de março.

Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de janeiro (estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade dos guardas dos recursos florestais), alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro.

Decreto-Lei n.º 268/2009, de 29 de setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 48/2011, de 1 de abril, e 204/2012, de 29 de agosto (estabelece o regime do licenciamento dos recintos itinerantes e improvisados, bem como as normas técnicas e de segurança aplicáveis à instalação e funcionamento dos equipamentos de diversão instalados nesses recintos).

Decreto-Lei n.º 101/2008, de 8 de setembro (estabelece o regime jurídico dos sistemas de segurança privada dos estabelecimentos de restauração ou de bebidas), alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro. Revogado.

Decreto-Lei n.º 159/2008, de 8 de agosto, retificado pelas Declarações de Retificação n.º 50/2008, de 27 de agosto e n.º 55/2008, de 1 de outubro (aprova a Lei Orgânica da Autoridade Florestal Nacional). Revogado.

Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 30 de dezembro (republica as bases da concessão de construção, conservação e exploração de autoestradas atribuída à BRISA — Autoestradas de Portugal, S. A., aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de outubro), retificado pela Declaração de Retificação n.º 16-B/2009, de 27 de fevereiro.

Decreto-lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 93/2014, de 23 de junho (Regime Jurídico das Federações Desportivas).

Decreto-Lei n.º 76/2007, de 29 de março. Revogado pelo Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro, e republicado pelo Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de junho (aprova a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna).

Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de outubro (aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna). Revogado.

Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio (cria o SIOPS).

Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de fevereiro [consagra, no âmbito da GNR, o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) e cria o Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS), transferindo para aquela força de segurança o pessoal do Corpo de Guardas Florestais da Direção-Geral dos Recursos Florestais].

Decreto-lei n.º 44/2005, de 23 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2005, de 24 de março, pela Lei n.º 72/2013, de 3 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 146/2014, de 9 de setembro.

Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de novembro, e pela Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto (revogado).

Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto (estabelece o regime jurídico da conservação, fomento e exploração dos recursos cinegéticos, com vista à sua gestão sustentável, bem como os princípios reguladores da atividade cinegética), republicado pelo Decreto-Lei n.º 201/2005, de 24 de novembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 159/2008, de 8 de agosto, 214/2008, de 10 de novembro, 9/2009, de 9 de janeiro, e republicado pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho.

Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 156/2004, de 30 de junho, 9/2007, de 17 de janeiro, 114/2008, de 1 de julho, 48/2011, de 1 de abril,

republicado pelo Decreto-Lei n.º 204/2012, de 29 de agosto, e alterado Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Decreto-Lei n.º 263/2001, de 28 de fevereiro (revogado).

Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro (Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 290-A/2001, de 17 de novembro, 121/2008, de 11 de julho, e 240/2012, de 6 de novembro.

Decreto-Lei n.º 227-B/2000, de 15 de setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 338/2001, de 26 de dezembro (revogado).

Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de dezembro (aprova o Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos).

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril (define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, e reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa), alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 29/2000, de 13 de março, 72-A/2010, de 18 de junho, e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio (retificado pela Declaração de Retificação n.º 30/2014, de 18 de junho).

Decreto-Lei n.º 470/99, de 6 de novembro (define a estrutura e o regime da carreira de vigilante da natureza dos quadros de pessoal do Ministério do Ambiente e as respetivas condições de prestação de trabalho), alterado pelo Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, e retificado pela Declaração de Retificação n.º 23-C/99, de 31 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de dezembro (cria a Empresa Pública Navegação Aérea de Portugal, NAV, E. P., por cisão da Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea, ANA, E. P.).

Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de abril (regula o exercício da atividade de segurança privada). Revogado.

Decreto-Lei n.º 327/98, de 2 de novembro (atribui às empresas públicas municipais competência para a fiscalização do estacionamento de duração limitada), alterado pela Lei n.º 99/99, de 26 de julho.

Decreto-Lei n.º 39/97, de 6 de fevereiro (revogado).

Decreto-Lei n.º 4/97, de 9 de janeiro (RIMA), alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2014, de 13 de maio.

Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.º 220/2005, de 23 de dezembro e n.º 235/2012, de 31 de outubro (aprova o Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima).

Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de novembro (derogado pelo Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro).

Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 138/94, de 23 de maio (regula o exercício da atividade de segurança privada). Revogado.

Decreto-Lei n.º 130/93, de 22 de abril (enuncia um conjunto de regras que tornem possível a aplicação prática do regime de multas por falta ao pagamento das taxas de portagem devidas pela utilização da autoestrada). Revogado.

Decreto-Lei n.º 193/92, de 8 de setembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 206/92, de 7 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 17/91, de 10 de janeiro (regula o processamento e julgamento das contravenções).

Decreto-Lei n.º 315/91, de 20 de agosto, alterado pelos Decretos-Leis n.º 12/92, de 4 de abril, 193/92, de 8 de setembro, e 330-A/95, de 16 de dezembro. Foram revogadas as bases anexas ao Decreto-Lei n.º 315/91, com exceção da base XXIII anexa ao Decreto-Lei n.º 458/85, de 30 de outubro, mantida em vigor por aquele diploma, alteração efetuada pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 39/2005, de 17 de fevereiro, e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 30 de dezembro (este último retificado pela Declaração de Retificação n.º 16-B/2009, de 27 de fevereiro).

Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro.

Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro (aprova o primeiro regime de exercício da atividade de segurança privada). Revogado.

Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de maio (aprova o Estatuto da PSP). Revogado.

Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de outubro (Regime Geral das Contraordenações), alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro. O Acórdão n.º 27/2006, de 10 de janeiro, publicado no Diário da República n.º 45, 1.ª Série A, de 3 de março, declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do n.º 1 do artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, conjugada com o artigo 411.º do Código de Processo Penal, quando dela decorre que, em processo contraordenacional, o prazo para o recorrente motivar o recurso é mais curto do que o prazo da correspondente resposta.

Decreto-Lei n.º 110/81, de 14 de maio (revogado).

Decreto-Lei n.º 246/79, de 25 de julho (revogado).

Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho (revogado).

Decreto-Lei n.º 108/78, de 24 de maio (revogado).

Decreto-Lei n.º 109/77, de 25 de março (cria a empresa Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.). Revogado.

Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril (extingue a Direção-Geral de Segurança).

Decreto-Lei n.º 462/72, de 22 de novembro (aprova as bases do contrato de concessão para exploração construção e conservação de autoestradas à sociedade BRISA — Autoestradas de Portugal, S.A.).

Decreto-Lei n.º 49 401, de 24 de novembro de 1969 (cria a Direção-Geral de Segurança, em substituição da PIDE). Diário do Governo n.º 275, I Série, de 24 de novembro, pp. 1664-1666.

Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de novembro de 1967 (regula a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas no domínio dos atos de gestão pública). Diário do Governo n.º 271 — Suplemento — I Série, de 21 de novembro, pp. 2041-2042. Revogado.

Decreto-Lei n.º 39 780, de 21 de agosto de 1954 (aprova o Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro). Diário do Governo n.º 184, I Série, de 21 de agosto, pp. 870-880. Revogado.

Decreto-Lei n.º 39 497, de 31 de dezembro de 1953 (aprova o regime orgânico e estatutário da PSP). Diário do Governo n.º 290, I Série, de 31 de dezembro. Revogado.

Decreto-Lei n.º 34:882, de 4 de setembro de 1945 (aprova o quadro único do pessoal do Comando Geral da Polícia de Segurança Pública). Diário do Governo n.º 197, I Série, de 4 de setembro, pp. 715-719. Revogado.

Decreto-Lei n.º 31:635, de 12 de novembro de 1941. Diário do Governo n.º 264, I Série, de, 12 de novembro, p. 991. Revogado.

Decreto-Lei n.º 31:095, de 31 de dezembro de 1940 (aprova o Código Administrativo e o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes). Diário do Governo n.º 303 — Suplemento — I Série, de 31 de dezembro, pp. 1637-1740. Revogado.

Decreto n.º 28 040, de 14 de setembro de 1937. Diário do Governo n.º 215, Série I, pp. 957-959, retificado no Diário do Governo n.º 220. Revogado.

Decreto n.º 1 951, de 9 de março de 1937 (regula a plantação de eucaliptos e acácias mimosas), alterado pelo Decreto n.º 28 039, de 14 de setembro.

Decreto n.º 16:206, de 7 de dezembro de 1928. Diário do Governo n.º 283, I Série, de 8 de dezembro. Revogado.

Decreto n.º 15:825, de 7 de agosto de 1928. Diário do Governo n.º 180, I Série, de 8 de agosto de 1928. Revogado.

Decreto de 3 de maio de 1911 (cria a Guarda Nacional Republicana). Diário do Governo n.º 103, de 4 de maio. Revogado.

Decreto de 17 de outubro de 1910 (nomeia uma comissão para elaborar um projeto de reorganização do corpo de polícia civil, que passa a denominar-se «Policia Cívica de Lisboa»). Ministério do Interior — Diário do Governo n.º 11, de 18 de outubro de 1910. Revogado.

Decreto de 12 de outubro de 1910 (cria, provisoriamente, a Guarda Republicana e procede, em simultâneo, à extinção das guardas municipais de Lisboa e do Porto, e à nomeação de uma comissão para estudar a organização de um corpo de segurança pública para todo o país, sob a denominação de Guarda Nacional Republicana). Diário do Governo n.º 7, de 13 de outubro. Revogado.

Decreto de 19 julho de 1901 (concede autorização à Companhia Portuguesa de Fósforos para criar um pessoal privativo com o fim de promover a descoberta e a fiscalização dos descaminhos e transgressões da sua indústria, nos mesmos termos e condições da Companhia Geral dos Tabacos de Portugal). Diário do Governo n.º 162, de 24 de julho.

Decreto Regulamentar n.º 43/2012, de 25 de maio (aprova a estrutura orgânica da Inspeção-Geral das Atividades Culturais).

Portaria n.º 148/2014, de 18 de julho (estabelece as unidades de formação de curta duração que compõem os módulos de formação base, de formação específica da especialidade e de formação de atualização, bem como os tempos de formação que devem ser observados e as qualificações profissionais do corpo docente). Alterada e republicada pela Portaria n.º 114/2015, de 24 de abril.

Portaria n.º 272/2013, de 20 de agosto (define os requisitos e o procedimento de registo, na Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública (PSP), das entidades que procedam ao estudo e conceção, instalação, manutenção ou assistência técnica de material e equipamento de segurança ou de centrais de alarme), alterada pela Portaria n.º 105/2015, de 13 de abril.

Portaria n.º 273/2013, de 20 de agosto (regula as condições específicas da prestação dos serviços de segurança privada, o modelo de cartão profissional e os procedimentos para a sua emissão e os requisitos técnicos dos equipamentos, funcionamento e modelo de comunicação de alarmes), alterada pela Portaria n.º 106/2015, de 13 de abril.

Portaria n.º 261/2013, de 14 de agosto (estabelece os termos e as condições de utilização de assistentes de recinto desportivo em espetáculos desportivos realizados em recintos desportivos em que seja obrigatório disporem de sistema de segurança, nos termos do respetivo regime legal).

Portaria n.º 991/2009, de 8 de setembro (aprova os modelos de uniforme, distintivos e emblemas, equipamento e identificador de veículo, a usar no exercício da atividade de guarda-noturno).

Portarias n.ºs 1522-B/2002 e 1522-C/2002, de 20 de dezembro (revogadas).

Portaria n.º 63/2001, de 30 de janeiro (aprova os conteúdos funcionais das carreiras e categorias do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e de ensino não superior).

Portaria n.º 218/2000, de 13 de abril (Determina que as disposições legais da Portaria n.º 762/93, de 27 de Agosto, sejam aplicáveis, com as necessárias adaptações, a todas as concessões de autoestradas com portagem efetuadas pelo Estado português).

Portaria n.º 394/99, de 29 de maio (estabelece os requisitos gerais e específicos de atribuição da licença para o exercício da atividade de guarda-noturno, bem como as condições de exercício dessa atividade).

Portaria n.º 762/93, de 27 de agosto (define as condições de utilização de títulos de trânsito de leitura magnética em autoestradas que integram a concessão da Brisa-Autoestradas de Portugal, SA, designadamente no que se refere as condições de validade daqueles títulos).

Despacho Normativo n.º 40/2001, de 24 de setembro de 2001, do Ministério da Educação.

III. LEGISLAÇÃO DO SÉCULO XIX

Carta de Lei de 3 de abril de 1896 (aprova a reforma dos serviços policiais de Lisboa). Diário do Governo n.º 77, de 8 de abril de 1896.

Carta de Lei de 26 de junho de 1867 (aprova a Lei de Administração Civil).

Carta de Lei de 2 de julho de 1867 (cria o Corpo de Polícia Civil).

Carta de Lei de 22 de fevereiro de 1838. Diário do Governo n.º 47, de 23 de fevereiro.

Carta de Lei de 25 de abril de 1835. Disponível na *Collecção de Leis e Outros Documentos Officiaes Publicados desde 15 de Agosto de 1834 até 31 de Dezembro de 1835*. Quarta Série, Edição Oficial, Lisboa: Imprensa Nacional, 1837, pp. 132-133.

Carta de Lei de 22 de março de 1823 (manda formar a Guarda Nacional).

Carta de Lei de 13 de junho de 1823 (manda restabelecer o Corpo das Ordenanças e dissolver a Guarda Nacional).

Códigos Administrativos de 1836, 1842, 1878, 1886, 1894 e 1900.

Código Civil de 1867.

Decreto de 4 de agosto de 1898. Diário do Governo n.º 173, de 8 de agosto.

Decreto de 12 de abril de 1894 (aprova o regulamento geral e o disciplinar do corpo da polícia civil, o da administração da polícia civil e o da polícia judiciária e preventiva de Lisboa). Diário do Governo n.º 84, de 16 de abril.

Decreto de 28 de agosto de 1893. Diário do Governo n.º 194, de 30 de agosto.

Decreto de 9 de dezembro de 1892. Diário do Governo n.º 283, de 14 de dezembro.

Decreto de 12 de novembro de 1891. Diário do Governo n.º 261, de 18 de novembro.

Decreto de 13 de novembro de 1891. Diário do Governo n.º 261, de 18 de novembro.

Decreto de 14 de abril de 1891 (Estatuto da Companhia Geral dos Tabacos de Portugal). Diário do Governo n.º 82, de 15 de abril.

Decreto de 23 de março de 1891. Diário do Governo n.º 66, de 24 de março.

Decreto de 24 de abril de 1890. Diário do Governo n.º 95, de 29 de abril.

Decreto de 21 de fevereiro de 1889. Diário do Governo n.º 46, de 26 de fevereiro.

Decreto de 20 de setembro de 1888 (Regulamento do Imposto do Trânsito nos Caminhos de Ferro). Diário do Governo n.º 232, de 10 de novembro.

Decreto de 2 de maio de 1878. Diário do Governo n.º 107, de 13 de maio.

Decreto de 21 de dezembro de 1876. Diário do Governo n.º 295, de 30 de dezembro.

Decreto de 14 de dezembro de 1867. Diário de Lisboa n.º 290, de 21 de dezembro.

Decreto Regulamentar de 5 de abril de 1865. Diário de Lisboa n.º 86, de 18 de abril.

Decreto de 31 de dezembro de 1864. Diário de Lisboa n.º 7, de 10 de janeiro.

Decreto de 5 de outubro de 1864. Diário de Lisboa n.º 224, de 5 de outubro.

Decreto de 23 de outubro de 1856 (Regulamento de Polícia para os Caminhos de Ferro em Portugal). Diário do Governo n.º 252, de 24 de outubro.

Decreto de 7 de outubro de 1846. Diário do Governo n.º 237, de 8 de outubro.

Decreto de 21 de junho de 1846. Diários do Governo n.ºs 144 e 145, de 22 e 23 de junho.

Decreto de 25 de novembro de 1839 (Regulamento da Polícia Académica). Diário do Governo n.º 299, de 18 de dezembro.

Decreto de 24 de dezembro de 1836 (cria o Corpo de Guardas-Barreiras). Disponível na *Collecção de Leis e Outros Documentos Officiaes Publicados no 1.º Semestre de 1837*. Sétima Série, I Parte, Edição Oficial, Lisboa: Imprensa Nacional, 1837, p. 41.

Decreto de 24 de agosto de 1835. Disponível na *Collecção de Leis e Outros Documentos Officiaes Publicados desde 15 de Agosto de 1834 até 31 de Dezembro de 1835*. Quarta Série, Edição Oficial, Lisboa: Imprensa Nacional, 1837, pp. 283-291.

Decreto de 18 de julho de 1835 (regulamenta a Carta de Lei de 25 de abril de 1835).

Decreto de 3 de julho de 1834. Disponível na *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino)*. Terceira Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1835, pp. 238-247.

Decreto de 29 de março de 1834 (ordena que se forme uma Guarda Nacional, destinada a manter a tranquilidade publica, a Monarquia Constitucional e os Direitos consagrados na Carta, e a concorrer para a defesa da independência da Nação).

Decretos de 8 de novembro de 1833. Disponíveis na *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino)*, desde a sua entrada em Lisboa até à instalação das câmaras legislativas. Terceira Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1835, Apêndice à Terceira Série, pp. 15-16 e 30.

Decreto de 3 de dezembro de 1832. Disponível na *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino)*, desde 3 de Março de 1832 até 25 de Julho de 1833. Segunda Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1836, pp. 251-255.

Decreto de 16 de maio de 1832, n.º 23 (Reforma de MOUZINHO DA SILVEIRA sobre o Estabelecimento da Administração Pública). Disponível na *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino)*, desde 3 de Março de 1832 até 25 de Julho de 1833. Segunda Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1836, pp. 87-101.

Decreto de 21 de agosto de 1830 (aumenta os quadros do Corpo da Guarda Real da Polícia de Lisboa).

Decreto de 8 de agosto de 1810. Disponível na *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1802 a 1810. Lisboa: Typografia Maigrense, 1826, p. 901.

Decreto de 12 de outubro de 1805. Disponível na *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1802 a 1810. Lisboa: Typografia Maigrense, 1826, pp. 382-385.

Decreto de 26 de maio de 1802. Disponível na *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1802 a 1810. Lisboa: Typografia Maigrense, 1826, pp. 76-77.

Edital de 1 de outubro de 1859. Diário do Governo n.º 233, de 4 de outubro.

Portaria de 30 de setembro de 1891. Diário do Governo n.º 258, de 14 de novembro.

Portaria de 8 de agosto de 1839. Diário do Governo n.º 190, de 13 de agosto.

Portaria de 30 de julho de 1839. Diário do Governo n.º 178, de 30 de julho.

Portaria de 14 de março de 1837. Diário do Governo n.º 64, de 16 de março.

Portaria de 4 de agosto de 1834. Disponível na *Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino)*. Terceira Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1835, pp. 339-343.

IV. JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (2.^a Secção), de 13 de dezembro de 2007, processo 0465/05. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0465&rid=8>

Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (2.^a Secção), de 26 de janeiro de 2006, processo C-514/03. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:086:0004:0004:PT:PDF>

Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (5.^a Secção), de 31 de maio de 2001, processo C-283/99. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0283&rid=7>

Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (5.^a Secção), de 29 de abril de 2004, processo C-171/02. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002CJ0171&rid=5>

Acórdão n.º 255/2002, do Tribunal Constitucional, publicado no Diário da República, 1.^a Série A, n.º 155, de 8 de julho. [Consult. em abril de 2013]. Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão n.º 128/2000, do Tribunal Constitucional, publicado no Diário da República, II Série, de 25-10-2000.

Acórdão n.º 479/94, de 7 de julho de 1994, do Tribunal Constitucional, publicado no Diário da República, 1.^a Série A, de 24 de agosto de 1994.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 160/91, de 24 de abril de 1991, publicado no Diário da República, 2.^a Série, n.º 203, de 4 de setembro de 1991, p. 8953 e ss.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 489/89, de 13 de julho de 1989, publicado no Diário da República, 2.^a Série, n.º 27, de 1 de fevereiro de 1990, p. 1131 e ss.

Acórdão n.º 7/87, do Tribunal Constitucional, de 9 de janeiro de 1987, publicado no Diário da República, 1.^a Série (1.º suplemento), n.º 33, de 9 de fevereiro de 1987.

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 16 de dezembro de 2009, processo n.º 141/07.3 TBOAZ.P1.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 17 de novembro de 1993, *in* Colectânea de Jurisprudência, Ano XVIII, Tomo V-1993.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 28 de fevereiro de 1992, *in* Colectânea de Jurisprudência, Ano XVII, Tomo I-1992.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 14 de março de 1990, *in* Colectânea de Jurisprudência, Ano XV, Tomo II-1990.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 30 de novembro de 1983, *in* Colectânea de Jurisprudência, Ano VIII, Tomo V-1993.

V. PARECERES DO CONSELHO CONSULTIVO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 28/2008, Diário da República, 2.ª série — N.º 155 — de 12 de Agosto de 2008, pp. 35859-35875.

Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 162/2003, de 18 de dezembro de 2003. [Consult. em abril de 2013]. Disponível em <http://www.dgsi.pt>.

Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 52/93, Diário da República, 2.ª Série, de 19 de maio de 1994.

Parecer n.º 13/96, de 22-05-1997, do Conselho Consultivo da PGR. [Consult. em janeiro de 2013]. Disponível em <http://www.dgsi.pt>.

Parecer n.º 20/2003 da Inspeção-geral da Administração Interna. [Consult. em janeiro de 2013]. Disponível em www.mai.gov.pt.

VI. DOCUMENTAÇÃO IMPRESSA

ALBUQUERQUE, MARTIM DE, e NUNES, EDUARDO BORGES (ed.) — *Ordenações Del-Rei Dom Duarte*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988. [Consult. em janeiro de 2014]. Disponível em www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt.

ALMEIDA, CÂNDIDO MENDES DE (ed. e anot.) — *Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I*. Livros I a V, 14.ª edição, Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1870. [Consult. em janeiro de 2014]. Disponível em www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt.

Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino), desde a sua entrada em Lisboa até à instalação das câmaras legislativas. Terceira Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1835.

Collecção de Decretos e Regulamentos (Mandados Publicar por Sua Majestade Imperial O Regente do Reino), desde 3 de Março de 1832 até 25 de Julho de 1833. Segunda Série, Lisboa: Imprensa Nacional, 1836.

Collecção de Leis e Outros Documentos Officiaes Publicados desde 15 de Agosto de 1834 até 31 de Dezembro de 1835. Quarta Série, Edição Oficial, Lisboa: Imprensa Nacional, 1837.

Collecção Official de Legislação Portuguesa. Ano de 1877. Lisboa: Imprensa Nacional, 1878.

Collecção de Leis e Outros Documentos Officiaes Publicados no 1.º Semestre de 1837. Sétima Série, I Parte, Edição Oficial, Lisboa: Imprensa Nacional, 1837.

FREIRE, PASCOAL JOSÉ DE MELO — *Instituições de Direito Civil Português, Livro I a IV*. Boletim do Ministério da Justiça n.º 161 a 170, 1966 e 1967. [Consult. em março de 2014]. Disponível em www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt.

LIÃO, DUARTE NUNES DO (compil. e anot.) — *Leis Extravagantes e Repertório das Ordenações*. Lisboa: Ed. e Impr. de António Gonçalves, 1569. [Consult. em janeiro de 2014]. Disponível em www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt.

SEABRA, ANTÓNIO LUIZ DE — *Projectos de Código Civil Portuguez*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1857 e 1865.

SILVA, ANTÓNIO DELGADO DA (red.) — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1750 a 1762. Lisboa: Typografia Maigrense, 1830.

_____ — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1763 a 1774. Lisboa: Typografia Maigrense, 1829.

_____ — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1775 a 1790. Lisboa: Typografia Maigrense, 1828.

_____ — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1791 a 1801. Lisboa: Typografia Maigrense, 1828.

_____ — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1802 a 1810. Lisboa: Typografia Maigrense, 1826.

_____ — *Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Ultima Compilação das Ordenações*. Legislação de 1823 a 1828. Lisboa: Typografia Maigrense, 1830.

_____ — *Supplemento à Collecção de Legislação Portuguesa. Ano de 1750 a 1762.*, Lisboa: Typografia de Luiz Correa da Cunha, 1842.

_____ — *Supplemento à Collecção de Legislação Portuguesa. Ano de 1763 a 1790.* Lisboa: Typografia de Luiz Correa da Cunha, 1844.

SILVA, JOSÉ JUSTINO DE ANDRADE E (compil. e anot.) — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1603-1612)*. Lisboa: Imprensa de J. J. A. Silva, 1854. [Consult. em janeiro de 2014]. Disponível em www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt.

_____ — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1627-1633)*. 2.^a Série, Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1855.

_____ — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1648-1656)*. 2.^a Série, Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1858.

_____ — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1675-1683) — Suplemento à 2.^a série 1641-1683*. 2.^a Série, Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1857.

_____ — *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa (1683-1700)*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1859.

SILVA, NUNO ESPINOSA GOMES DA (pref.) — *Livro das Leis e Posturas*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 1971. [Consult. em janeiro de 2014]. Disponível em www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt.

SOUSA, JOSÉ ROBERTO MONTEIRO DE CAMPOS COELHO E (compil.) — *Systema ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Tomo IV. Lisboa: Officina de Simão Thaddeo Ferreira, 1785. [Consult. em janeiro de 2014]. Disponível em www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt.

_____ — *Systema ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Tomo V. Lisboa: Officina Patriarcal de Francisco Luiz Ameno, 1789.

Ordenações do Senhor Rei D. Afonso V. Colecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal. Parte I. Da Legislação Antiga. Livros I a V, Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade, 1792. [Consult. em janeiro de 2014]. Disponível em www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt.

Ordenações do Senhor Rei D. Manuel, Colecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal. Parte I. Da Legislação Antiga. Livros I a V, Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade, 1797. [Consult. em janeiro de 2014]. Disponível em www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt.

VII. OUTRAS FONTES

A Choldra — *Semanário Republicano de Combate e de Crítica à Vida Nacional*. Ano I, n.º 16, de 15 de maio de 1926.

Ata da intervenção do Alto Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), Javier Solana, nos dias 12 e 13 de dezembro de 2003, no Conselho Europeu, em Bruxelas: ***A secure Europe in a better world — European security strategy***. [Consult. em maio de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:r00004&qid=1437391547778&from=EN>

Atas de reunião do Conselho de Segurança Privada, de 20 de junho de 2012, e de 31 de julho de 2012, em que foram analisados os projetos de reforma legislativa da atividade de segurança privada. [Consult. em julho de 2014]. Disponíveis em www.parlamento.pt.

Balanços Sociais de 2010 e 2012, da PSP e GNR. [Consult. em março de 2015]. Disponíveis em www.psp.pt e www.gnr.pt.

Circulares n.º 13/SP/2014, de 7 de agosto, e n.º 02/SP/2015, de 28 de abril, do Departamento de Segurança Privada da Direção Nacional da PSP. [Consult. em setembro de 2014 e maio de 2015]. Disponíveis em www.psp.pt.

Code de la Sécurité Intérieure, aprovado pela *Ordonnance* n.º 2012-351, de 12 de março de 2012. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em http://codes.droit.org/cod/securite_interieure.pdf

Code des Délits et des Peines — Du 3 Brumaire, An 4 (25 octobre 1795), contenant les Lois relatives à l'instruction des affaires criminelles. [Consult. em janeiro de 2015]. Disponível em http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes.htm

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — *A prevenção da criminalidade na União Europeia: Reflexão sobre orientações comuns e propostas a favor de*

um apoio financeiro comunitário, datada de 29 de novembro de 2000. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0786&from=PT>

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — *Prevenção da criminalidade na União Europeia*, datada de 12 de março de 2004. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0165&from=PT>

Decisão do Conselho da UE, de 28 de maio de 2001 (cria uma Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade), publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 08-06-2001, pp. L 153/1 - L 153-3. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0427&from=PT>

Decisão do Conselho da UE, de 28 de junho de 2001, que estabelece uma segunda fase do programa de incentivo e de intercâmbio, formação e cooperação destinado aos profissionais da justiça (Grotius II — Penal), às autoridades competentes para a aplicação da lei (Oisin II), aos responsáveis pela ação contra o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de crianças (STOP II) ou, no domínio da prevenção da criminalidade, à criação do programa Hipócrates. Jornal Oficial das Comunidades Europeias de 07-07-2001, p. L 186. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:2001:186:TOC>

Despacho n.º 12197/2013, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro a Administração Interna, publicado no Diário da República, II Série — N.º 185, de 25-09-2013, p. 29428.

Despacho n.º 18/MAI/2000, de 16 de junho, do Ministério da Administração Interna publicado em Ordem de Serviço Interna da Direção Nacional da PSP, n.º 135, de 18 de julho de 2000.

Deliberação do Conselho Diretivo do IMT, I.P. [Consult. em junho de 2013]. Disponível em <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Paginas/Ajuramentacaoagentesfiscalizacao.aspx>

Diretiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos.

Diretiva 92/51/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Diretiva 89/48/CEE.

Estatuto da EMEL — Empresa Municipal de mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., S.A., publicado no 2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 993 da Câmara Municipal de Lisboa, Ano XIX, de 28 de fevereiro de 2013, pp. 332-378. [Consult. em janeiro de 2014]. Disponível em <http://www.emel.pt/pt/empresa/legislacao.html>

Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://www.boe.es/boe/dias/2014/04/05/pdfs/BOE-A-2014-3649.pdf>

Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (revogada). [Consult. em junho de 2015]. Disponível em http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l23-1992.html#c3s6

Loi n.º 83-629 du 12 juillet 1983 (réglementant les activités privées de sécurité). [Consult. em junho de 2015]. Disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr>

Norma de Conduta Operacional N.º 05/SP/2014, de 28 de maio, do Departamento de Segurança Privada da Direção Nacional da PSP.

Pareceres da Comissão Nacional de Proteção de Dados, do Conselho Superior do Ministério Público, da Procuradoria-Geral da República, da Associação Nacional de Farmácias, e da Associação Nacional de Revendedores de Combustíveis, relativos à Proposta de Lei de alteração ao Decreto-Lei n.º 35/2004. [Consult. em julho de 2014]. Disponíveis em www.parlamento.pt

Pareceres da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Comissão Nacional de Proteção de Dados, do Conselho Superior do Ministério Público, da Procuradoria-Geral da República, e da Ordem dos Advogados, relativos à Proposta de Lei n.º 117/XII. [Consult. em julho de 2014]. Disponíveis em www.parlamento.pt

Parecer n.º 53/2014, da Comissão Nacional de Proteção de Dados, processo n.º 8890/2014, relativo ao projeto de proposta de Decreto-Lei que visa estabelecer as condições em que as empresas privadas concessionárias de estacionamento de duração limitada podem exercer atividade de fiscalização. [Consult. em julho de 2014]. Disponível em http://www.cnpd.pt/bin/decisoes/par/40_53_2014.pdf

Proposta de Lei n.º 117/XII (estabelece o regime do exercício da atividade de segurança privada), publicada no DAR, II Série A — N.º 50/XII/2, de 12-12-2012.

Proposta de Lei n.º 70/IX (autoriza o Governo a alterar o regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada), DAR, II Série A — N.º 98/IX/1, de 29-05-2003, pp. 3986-3995.

Recomendação do Conselho da UE de 13 de junho de 2002, relativa à cooperação entre as autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros responsáveis pelo setor da segurança privada, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 27-06-2002, p. C 153/1. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002H0627\(01\)&rid=10](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002H0627(01)&rid=10)

Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (*European Crime Prevention Network*) — Relatório Anual de atividades de 2014. [Consult. em junho de 2015]. Disponível em http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/eucpn_annual_report_2014.pdf

Relatório Anual de Segurança Privada de 2013. [Consult. em novembro de 2014]. Disponível em www.psp.pt

Relatório, Conclusões e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, publicado no Diário da Assembleia da República (DAR), II Série A — N.º 106/IX/1, de 28-06-2003, relativo à Proposta de Lei n.º 70/IX (autoriza o Governo a alterar o regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada), pp. 4297-4299.

Relatório, Conclusões e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, DAR, II Série A — N.º 72, de 05-01-2006, relativo à Proposta de Lei n.º 41/X (aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros), pp. 36-38.

Relatório da votação na especialidade e texto final da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, DAR, II Série A — N.º 107, de 04-05-2006, relativo à Proposta de Lei n.º 41/X (aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros), pp. 3-8.