

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



João António Costa de Sousa Almeida Simões

Aspirante a Oficial de Polícia

Trabalho de Projecto do Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

Da segurança privada

Revistas de prevenção e segurança nos recintos
desportivos

Orientador:

Subintendente Manuel Monteiro Guedes Valente

LISBOA, 27 DE ABRIL DE 2011



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



João António Costa de Sousa Almeida Simões

Aspirante a Oficial de Polícia

Trabalho de Projecto do Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

Da segurança privada

Revistas de prevenção e segurança nos recintos
desportivos

Orientador:

Subintendente Manuel Monteiro Guedes Valente

LISBOA, 27 DE ABRIL DE 2011

Aos meus pais e à minha irmã.

Agradecimentos

Concluído um ciclo, gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para a minha formação académica, não só nesta casa, mas ao longo de todo o meu percurso estudantil.

Em segundo lugar, a todos os meus amigos, colegas, camaradas, com os quais tive o prazer de partilhar alguns dos melhores momentos da minha vida e sem os quais a vida seria certamente mais pobre.

Por último, àquelas pessoas que estiveram ao lado nas alegrias e tristezas, na felicidade e dissabores, e com as quais sei que posso sempre contar. A minha família e os meus amigos mais próximos.

Obrigado.

Resumo

Nos últimos anos as empresas de segurança privada têm vindo a ganhar espaço num domínio outrora monopolizado pelo Estado: a segurança. O alargamento da sua natureza, das suas atribuições e, conseqüentemente, das suas competências veio criar uma indefinição relativamente ao papel que a segurança privada tem na segurança pública, de tal modo que os conceitos por vezes se misturam perigosamente. Partindo desta premissa, o presente trabalho aprofunda uma dessas competências, nomeadamente, as revistas de prevenção e segurança efectuadas pelos assistentes de recinto desportivo nos acessos aos recintos desportivos.

A atribuição (ou delegação) de *poderes públicos de autoridade* nas empresas de segurança privada afronta o *ius imperii* do Estado, especialmente quando se actua no espaço público, pelo que se considera que pode haver uma inconstitucionalidade material, violado que é o princípio da proporcionalidade, *lato sensu*, no corolário da necessidade e da exigibilidade consagrado no n.º 2 do art. 18.º da Constituição da República Portuguesa.

Palavras-chave:

Segurança privada, poderes públicos de autoridade, revistas de prevenção e segurança, inconstitucionalidade.

Abstract

In recent years, private security companies have occupied an otherwise State monopoly: security. The broadening of their nature, their attributions and, subsequently, their competences has created an indefiniteness in the role of private security in public security, such that the concepts sometimes intertwine dangerously. That said, this dissertation studies one of those attributions: prevention and safety body searches performed by stewards in the access of sport events.

The attribution (or delegation) of public authority powers on private security companies challenges the State's *ius imperii*, especially where the public space is concerned. We therefore reckon the existence of a material unconstitutionality, in violation of the principle of proportionality, *lato sensu*, whose necessity and chargeability are defined by the 18th article, n. 2, of the Portuguese Republic Constitution.

Key-words:

Private security, public authority powers, prevention and safety body searches, unconstitutionality.

Lista de Siglas

AJ	- Autoridade Judiciária
ANPC	- Autoridade Nacional de Protecção Civil
AR	- Assembleia da República
ARD	- Assistente de Recinto Desportivo
CC	- Código Civil
CESD	- Conselho para a Ética e Segurança no Desporto
CP	- Código Penal
CPA	- Código do Procedimento Administrativo
CPP	- Código de Processo Penal
CRP	- Constituição da República Portuguesa
CSP	- Conselho de Segurança Privada
CUE	- Conselho da União Europeia
DSP-PSP	- Departamento de Segurança Privada da Polícia de Segurança Pública
DUDH	- Declaração Universal dos Direitos do Homem
FSS	- Forças e Serviços de Segurança
GNR	- Guarda Nacional Republicana
GOA	- Grupo Organizado de Adeptos
IGAI	- Inspeção Geral da Administração Interna
LOIC	- Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	- Lei de Segurança Interna
NYPD	- New York Police Department
OPC	- Órgão de Polícia Criminal
PSP	- Polícia de Segurança Pública
RASP	- Relatório Anual de Segurança Privada
RGCO	- Regime Geral das Contra-Ordenações
RJSP	- Regime Jurídico da Segurança Privada
TUE	- Tratado da União Europeia

Índice

Agradecimentos.....	v
Resumo	vi
Abstract	vii
Lista de Siglas	viii
Índice.....	ix
Introdução.....	1
Apresentação e justificação do tema.....	1
Objecto de estudo, objectivos e hipóteses	1
A metodologia adoptada	2
1. Do enquadramento teórico-conceptual	3
1.1. Conceito geral de segurança privada.....	3
1.2. Evolução histórica da privatização das funções estatais de segurança	7
1.3. Evolução legislativa registada em Portugal.....	12
1.3.1. Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro	13
1.3.2. Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto	16
1.3.3. Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho.....	18
1.3.4. Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de Abril	20
1.3.5. Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro	20
1.4. O paradigma da monopolização da segurança por parte do Estado	25
1.5. Formas de privatização da Administração Pública.....	29
2. Do problema constitucional.....	32
2.1. A Constituição e a segurança	32
2.2. Poderes públicos de autoridade.....	35
2.3. Condições constitucionais de atribuição de poderes.....	37
2.3.1. Princípio da legalidade	38
2.3.2. Legitimação democrática do particular com poderes públicos	39
2.3.3. Vinculação do particular com poderes públicos por um regime que assegure a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos dos cidadãos	40

2.4.	Privatização de funções de polícia administrativa e judiciária	41
2.5.	Salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias.....	45
3.	Dos assistentes de recinto desportivo.....	49
3.1.	Competências e natureza	49
3.2.	Revistas.....	52
3.2.1.	Revista como meio de obtenção de prova	52
3.3.2.	Revista como medida cautelar e de polícia.....	55
3.3.3.	Revista de prevenção e segurança.....	56
3.3.3.1.	Análise geral.....	56
3.3.3.2.	Em recintos desportivos ou de espectáculos culturais	57
3.3.4.	Revista sumária.....	60
3.3.	Formação	60
3.4.	Incompatibilidades	64
	Conclusão.....	67
	Bibliografia.....	69
	Anexos	78
	Anexo I - Formação ministrada na Escola Prática de Polícia no curso de formação de agentes de 2011	78

Introdução

Apresentação e justificação do tema

Desde a criação do primeiro diploma legal que regulamentou os serviços de segurança privada em Portugal¹ que esta actividade tem vindo a ganhar novas competências e alargado o seu âmbito de actuação. Inicialmente, a criação destes serviços deveu-se à necessidade de servir interesses privados e restringiu a sua actuação a sectores de domínio privado, «todavia, a escassez de meios humanos e materiais a par de um dose de exploração económica e de uma tendência privatista das funções do Estado gerou que a empregabilidade da segurança privada se enraizasse quer no domínio privado quer no domínio público»².

Partindo desta premissa, e após uma pesquisa bibliográfica, verificou-se que o espaço da segurança privada no domínio público e com *poderes públicos de autoridade* gera algumas reticências junto da doutrina, facto que nos conduziu à abordagem da temática, focalizando em particular as revistas de prevenção e segurança efectuada pelos assistentes de recinto desportivo (ARD).

Objecto de estudo, objectivos e hipóteses

Pelo exposto, ficou assim definido que o objecto de estudo seria a norma que possibilita a revista de prevenção e segurança por parte dos ARD. Para tal, os objectivos gerais a atingir com o presente estudo são os seguintes: definir o percurso evolutivo da privatização da segurança, o papel desta na segurança interna, e que função poderá a actividade ter no futuro da segurança; distinguir de forma clara o que é segurança privada e quais são os âmbitos de actuação da segurança pública e segurança privada; assim como aferir quais os limites constitucionais à atribuição (ou delegação) de competências de âmbito público a entidades privadas.

De forma a clarificar e esclarecer qual o real papel dos actores privados na *coisa pública* colocámos as seguintes hipóteses:

- Compreender o relevo da segurança privada na segurança interna;
- Conhecer os actuais limites constitucionais à atribuição de competências de âmbito público a entidades privadas;

¹ Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro.

² Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, «Constitucionalização da Segurança: Limites às (novas) Tendências Privatistas», in *Segurança e Defesa*, Loures, n.º 8 (Outubro-Dezembro 2008), p. 62.

– Aferir se a norma que estatui a possibilidade de revistas de prevenção e segurança por parte dos assistentes de recinto desportivo está ferida de inconstitucionalidade.

A metodologia adoptada

Para a realização deste trabalho recorreu-se, maioritariamente, ao método jurídico, de teor essencialmente teórico, no âmbito do qual se procedeu à recolha de uma extensa revisão bibliográfica, de modo a obter uma diversidade de informação sobre a matéria de estudo. As áreas em que versou grande parte da nossa pesquisa e análise foram as do direito constitucional, direito administrativo e direito processual penal, dos quais se recolheu legislação, doutrina, acórdãos, trabalhos, publicações e artigos, matéria que se mostrou essencial para responder ao objecto do estudo.

Quanto à estrutura do trabalho, este compreende três partes: a introdução, o desenvolvimento e a conclusão. Na introdução, problematiza-se tão-só a questão em estudo, no desenvolvimento pretendem-se encontrar e justificar respostas ao longo de três capítulos, que constituem o essencial do trabalho, enquanto na conclusão se expõem as respostas obtidas.

No primeiro capítulo, é feito um enquadramento da matéria em estudo, tentando perceber a evolução da privatização da segurança e que lugar esta tem no espaço de domínio público. No segundo capítulo, aferem-se os limites constitucionais da atribuição (ou delegação) de *poderes públicos de autoridade* em entidades privadas e os limites da privatização da segurança. O terceiro e último capítulo versa concretamente a matéria em estudo, focalizando-se na figura do ARD.

1. Do enquadramento teórico-conceptual

«Malo periculosam libertatem quam quietum servitium»³.

1.1. Conceito geral de segurança privada

Actualmente, «os particulares são chamados a assumir responsabilidades de execução de tarefas *nucleares* do Estado»⁴, sendo mais que meros actores secundários, concorrendo com a Administração Pública para a promoção do bem colectivo. Como tal, é imperioso definir e compreender o regime legal, o âmbito e as competências que a actividade de segurança privada tem no nosso espaço jurídico.

É um facto que os serviços de segurança privada têm uma projecção nunca antes vista no panorama social⁵, fenómeno que resulta da impossibilidade do Estado em responder à hiperbolizada demanda da população por segurança. A impotência do Estado em controlar e dar resposta à criminalidade é notória^{6/7} e esta, aliada à sua tendência privatista e ao crescente sentimento de insegurança cria um espaço para os actores privados responderem a solicitações de outros privados, motivo pelo qual «a segurança privada em Portugal constitui uma actividade empresarial que se tem vindo a desenvolver e aperfeiçoar»⁸.

Devido ao seu peso no tecido social, as empresas de segurança privada podem ser vistas, do ponto de vista macrossocial, como estruturas de poder social⁹. Apesar de, nos dias de hoje, a polícia continuar a ser «o símbolo mais visível do sistema formal de

³«Prefiro os perigos da liberdade ao sossego da servidão», Cfr. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique*, Livro III, 1.^a edição, Amesterdam, 1762, p. 168.

⁴ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos – O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, Colecção Teses, Lisboa, Edições Almedina, 2005, p. 16.

⁵ Desde 2005 até hoje o número de elementos habilitados ao exercício de actividades de segurança privada tem vindo a aumentar. Em 2005, o número era de 34 461 elementos com formação e no activo, actualmente são 41 324 os vigilantes com contrato de trabalho válido, sendo que existem 72 659 que dispõem de formação, mas de momento estão na situação de inactivo. Tendo em conta que os números da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Guarda Nacional Republicana (GNR), juntos, rondam os 45 000 elementos, é visível o impacto que este sector tem no nosso espaço, seja ele público ou privado. [Dados recolhidos dos Relatórios Anuais de Segurança Privada (RASP) e fornecidos pelo Departamento de Segurança Privada da PSP (DSP-PSP) a 31 de Março de 2011].

⁶ Cfr. Winfried Hassemer, *História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra seguido de A Segurança Pública no Estado de Direito*, Lisboa, AAFDL, 1995, p. 89.

⁷ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *Segurança Privada: A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo*, Brasil, Associação Editorial Humanitas, 2005, p. 61.

⁸ António Oliveira Marques, «As empresas de segurança privada», *Segurança e Defesa*, Loures, n.º 2 (Fevereiro de 2007), p. 93.

⁹ Cfr. Paloma Gomez-Bravo Palacios, «Seguridad privada y seguridad pública: la complementariedad y la subordinación», *Revista de documentación*, Madrid, n.º 2 (Enero-Marzo 2001), p. 27.

controlo, o mais presente no quotidiano dos cidadãos e, por via de regra, o *first-line enforcer* da lei criminal»¹⁰, a verdade é que o comum cidadão pouca distinção faz entre um agente da autoridade com competências de órgão de polícia criminal (OPC) e um funcionário de segurança privada sem prerrogativas de polícia judiciária.

O Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, é o actual diploma regulador da actividade de segurança privada¹¹ e define, no seu art. 1.º, n.º 3, al. a), esta actividade como a «prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes». A al. b) do mesmo art. refere que estes serviços podem ser organizados «por quaisquer entidades e em proveito próprio», tendo em vista o regime de autoprotecção, desde que recorrendo exclusivamente a trabalhadores vinculados por contrato individual de trabalho com a entidade titular da respectiva licença¹².

Segundo Pedro Gonçalves, «a segurança privada constitui uma actividade de natureza privada, fundamentalmente desenvolvida por empresas de segurança privada publicamente autorizadas, no cumprimento de contratos de prestação de serviços com os interessados em beneficiar dos seus serviços»¹³. É uma segurança centrada na satisfação das exigências do cliente, caracterizada «pela relação prestador-cliente e por uma missão delimitada e exclusiva»¹⁴; já a segurança pública não se limita à satisfação do cidadão, tendo responsabilidades mais alargadas e difusas, «abrangendo toda a colectividade e prossequindo fins públicos»¹⁵ constitucionalmente consagrados, nomeadamente, «defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos»¹⁶.

De modo geral, podemos concluir que a segurança privada é uma actividade entre empresas habilitadas para o fornecimento de serviços privados de segurança e o cliente, que pode ser um organismo público, privado, ou mesmo um particular. Esta actividade tem um carácter profissional, à semelhança das forças e serviços de segurança (FSS), embora não especializado¹⁷. É de um teor complementar e subsidiário relativamente às

¹⁰ Cfr. Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade, *Criminologia: O Homem Delinvente e a Sociedade Criminógena*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 443.

¹¹ Já sofreu alterações parciais, nomeadamente por parte do Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro, e pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto. Todavia, mantém-se ainda como o diploma-base e principal regulador da actividade de segurança privada em Portugal.

¹² Cfr. N.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

¹³ Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 372.

¹⁴ Cfr. Paulo Valente Gomes, «Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada», in Manuel Monteiro Guedes Valente e Maria Teresa Payan Martins (coords.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Edições Almedina, 2008, p. 598.

¹⁵ Cfr. Paulo Valente Gomes, *op. cit.*, p. 598.

¹⁶ Cfr. n.º 1 do art. 272.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

¹⁷ Para efeitos processuais penais, os funcionários de segurança privada não têm qualquer prerrogativa própria de OPC, pelo que se comportam como qualquer cidadão, assistindo-lhes os

autoridades públicas, pelo que se pretende que seja um mecanismo que coadjuve as polícias na prevenção de ilícitos. Sendo uma actividade privada, é «levada a cabo de acordo com o objectivo do *lucro*, no designado *mercado da segurança*»¹⁸, balanceando a sua actividade comercial (vendas) com o controlo dos seus custos, obedecendo às leis do mercado da oferta e da procura^{19/20}. Acresce ainda referir que, no conceito de segurança privada, se incluem todos os instrumentos e técnicas (meios físicos de protecção tais como portas blindadas, alarmes, fechaduras, etc.) cuja finalidade é a protecção de pessoas e bens^{21/22}.

Apesar da sua colaboração e carácter complementar e subsidiário, as empresas de segurança privada apresentam-se como prestadores de serviços que tendem a satisfazer directamente o interesse dos particulares. Não obstante, servem indirectamente os interesses da colectividade, pois contribuem para a garantia da segurança pública²³. Como tal, podemos afirmar que a segurança privada está indissociavelmente ligada à prossecução do interesse público.

Do ponto de vista policial, a presença dos serviços de segurança privada em determinadas áreas permite focalizar o policiamento em sectores específicos que constituam maior perigo para a segurança pública²⁴. O facto de a polícia se confrontar com um elevado número de solicitações «deixa, para segundo plano, certas solicitações, cuja consecução fica, por vezes, a cargo da segurança privada»²⁵.

O actual regime jurídico atribui aos serviços de segurança privada um leque variado de competências. Podemos diferenciar dois tipos de serviços: o prestado a terceiros e os serviços de autoprotecção. Nos primeiros, podemos incluir a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas; a protecção pessoal; a exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes; o transporte,

«direitos de todos», nomeadamente: legítima defesa, direito de necessidade, acção directa e direito de retenção. Cfr. João Cunha, *Segurança Privada e Controlo Policial*, Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2010, p. 8.

¹⁸ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 372.

¹⁹ Cfr. Frédéric Ocqueteau, «A Expansão da Segurança Privada na França. Privatização submissa da acção policial ou melhor gestão da segurança colectiva?», in *Tempo Social*, São Paulo, n.º 9 (Maio 1997), p. 186.

²⁰ Cfr. António Oliveira Marques, *op. cit.*, p. 94.

²¹ Cfr. Manuel Izquierdo Carrasco, *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 2004, p. 40.

²² Cfr. Martín Turrado Vidal, «Apuntes sobre la historia de la Seguridad Privada. Legislación comparada», *Revista de documentación*, Madrid, n.º 15, (Mayo-Agosto 1997), p. 48.

²³ Cfr. Paloma Gomez-Bravo Palacios, *op. cit.*, p. 29.

²⁴ Cfr. AA, *The Public Accountability of Private Police: Lessons from New York, Johannesburg, and Mexico City*, Vera Institute of Justice, New York, 2002, p. 1.

²⁵ Cfr. Pedro Clemente, *A Polícia em Portugal*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Ciência Política, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2000, p. 300.

a guarda, o tratamento e a distribuição de valores²⁶. Já nos segundos, estão incluídos os serviços em proveito próprio, que visam a protecção de pessoas e bens, bem como a prevenção da prática de crimes²⁷. Para tal, os vigilantes devem estar vinculados por contrato individual de trabalho com a entidade titular da respectiva licença²⁸, ou seja, nos serviços de autoprotecção, contrariamente aos serviços prestados a terceiros, o licenciamento não é titulado por alvará, mas por licença de autoprotecção.

Um dos condicionalismos a que esta actividade está ligada teleologicamente, é o facto de o seu exercício se restringir somente ao sector do domínio privado²⁹, pois «na prestação dos serviços de segurança privada, as empresas actuam no âmbito do direito privado, exercendo direitos e “poderes privados”»³⁰. É esta de resto a acepção genérica do termo «privatizar», pois, segundo Paulo Otero, o termo remete-nos obrigatoriamente para o direito privado, transferindo «para entidades privadas ou confiar ao sector privado zonas de matérias ou de bens até então excluídos ou mais limitadamente sujeitos a uma influência dominante privada»³¹.

No desempenho das suas funções, o pessoal da segurança privada pode usar da força e o seu regime legal permite a utilização de arma de fogo em serviço³², de forma a fazer face a «agressões de terceiros, quer no âmbito dos direitos próprios de legítima defesa (própria e de terceiro), quer no âmbito de defesa de direitos dominiais das entidades contratantes»³³. Estes gozam da prerrogativa de impedir o acesso a locais de acesso vedado ou condicionado ao público³⁴, competência essa que «se processa na esfera do direito privado, com poderes privados e dentro dos respectivos limites»³⁵. Contudo, a competência de «controlar a entrada, presença e saída de pessoas nos locais de acesso vedado ou condicionado ao público» não circunscreve essa acção ao espaço de domínio privado, pois, hoje em dia, a segurança privada está implementada nos espaços de domínio público de acesso condicionado e de acesso restrito ou vedado ao público³⁶. Por conseguinte, é evidente que a restrição ao espaço privado não se aplica como teleologicamente seria de esperar³⁷.

²⁶ Cfr. n.º 1, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

²⁷ Cfr. al. b), do n.º 3 do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

²⁸ Cfr. n.º 1 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

²⁹ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, p. 62.

³⁰ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 373.

³¹ Paulo Otero, «Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública», in AAVV, *Os caminhos da Privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 36.

³² Cfr. art. 14.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

³³ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 374.

³⁴ Cfr. al. b) do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

³⁵ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 374.

³⁶ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, p. 63.

³⁷ Quanto a este assunto, *infra* Capítulo 3.

Uma vez que os elementos afectados à actividade de segurança privada dispõem de prerrogativas que poderão atingir gravemente os direitos dos cidadãos, e o seu exercício sem licença ou alvará é punido com pena de prisão até dois anos³⁸, justifica-se a existência de um controlo sistemático e eficaz da actividade. Esta fiscalização, a nível criminal, cabe a todos os OPC, bem como à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI); porém, a nível contra-ordenacional, as competências em matéria de controlo desta actividade foram transferidas para a PSP desde a aprovação do Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro, cabendo-lhe, nos termos da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, a respectiva fiscalização, licenciamento e instrução dos processos contra-ordenacionais. Se por um lado a independência estatal das empresas de segurança privada gera sempre uma incerteza no seio das entidades reguladoras, por outro, além das entidades formais de controlo, podemos afirmar que a competição pelo mercado e a pressão dos consumidores fazem com que a actividade de segurança privada seja objecto de maior controlo³⁹.

Ad summam, podemos referir que hoje a segurança privada é inseparável da segurança pública, constituindo e integrando funcionalmente o outrora monopólio estatal da segurança. O fenómeno da privatização das atribuições do Estado, desde que não se entre na esfera central das tarefas fundamentais do Estado⁴⁰, revela-se de especial importância, pois visa melhorar o interesse privado e por conseguinte o interesse público. Ainda assim, jamais se poderão abdicar «dos princípios gerais do direito público, nem do controle dos resultados à luz da ética do interesse colectivo»⁴¹.

1.2. Evolução histórica da privatização das funções estatais de segurança

A necessidade de segurança remonta às origens da espécie humana. O homem social sempre se preocupou com a sua autopreservação⁴². Com o desenvolvimento das primeiras civilizações, o «caminho da especialização foi evoluindo em função das

³⁸ A criminalização do exercício ilícito da actividade de segurança privada foi introduzida pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto. A investigação deste crime é da competência reservada da Polícia Judiciária, nos termos da Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal – LOIC) e do art 4.º da Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto.

³⁹ Cfr. AA, *The Public Accountability...*, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁰ Cfr. art. 9.º da CRP.

⁴¹ Diogo Freitas do Amaral, «Discurso Proferido na Sessão de Encerramento do IV Colóquio», in AAVV, *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 363.

⁴² Cfr. Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 67.

necessidades do grupo, que eram orientadas pela vertente humana que a própria colectividade optava por desenvolver»⁴³.

Nas primeiras civilizações clássicas (grega e romana), a segurança era garantida por forças militarizadas⁴⁴, pois apesar de a palavra polícia⁴⁵ ter origem na Grécia Antiga, as polícias metropolitanas como as conhecemos actualmente não existiam⁴⁶.

Os primeiros registos de contratação de serviços privados de segurança datam do século XXIII a.C., durante o domínio do faraó Ramsés II, quando um corpo de núbios⁴⁷ conhecidos como *medjai* era contratado para complementar as forças militarizadas egípcias⁴⁸. Posteriormente, na Grécia Antiga, nomeadamente em Atenas, o policiamento era feito por iniciativa privada, sendo caracterizado por um *policimento privado de serviços*, uma vez que não era efectuado por um corpo de funcionários sob controlo do poder central⁴⁹. Já na Roma Antiga, os aristocratas contratavam os serviços de gladiadores, ou serviam-se dos seus escravos, para fins de segurança pessoal e de segurança da sua propriedade⁵⁰. Era um serviço paralelo às primeiras formas de polícia pública já que, historicamente, o Império Romano foi o primeiro a ter um corpo policial organizado⁵¹.

Com a queda do Império Romano do Ocidente (476 d.C.), surge o período do feudalismo, anterior à formação do Estado e «que se caracterizou pela descentralização do governo e do território»⁵². Contudo, o Império Romano do Oriente, também denominado Império Bizantino, ainda mantinha uma força privatizada responsável por garantir a segurança do seu imperador, a guarda varengue⁵³.

A desagregação do Império Romano do Ocidente privou as comunidades da Europa Ocidental de segurança, o que veio criar espaço para o aparecimento de pequenos

⁴³ Cfr. Hugo Guinote, «As Origens do Policiamento: Da Pré-História ao Primeiro Corpo Policial», in Manuel Monteiro Guedes Valente (coord.), *Estudos Comemorativos dos 25 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Edições Almedina, 2009, p. 265.

⁴⁴ Cfr. Charles Nemeth, *Private Security and The Law*, 3.^a edição, United States of America, Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005, p. 1.

⁴⁵ «O termo “polícia” radica no étimo grego longínquo *polis*, que tinha o sentido de “cidade”, sendo a polícia a actividade de disciplina da *polis*». Cfr. Carlos Alberto Simões de Almeida, *Medidas Cautelares e de Polícia do Processo Penal, em Direito Comparado*, Coimbra, Edições Almedina, 2006, p. 11.

⁴⁶ Cfr. Charles Nemeth, *op. cit.*, p. 1.

⁴⁷ Os núbios eram os habitantes de Núbia, antiga civilização que se situava no território dos actuais Egipto e Sudão. Cfr. Gamal Mokhtar, *História Geral da África, II: África Antiga*, 2.^a edição, Brasília, UNESCO, 2010, pp. 213 e ss.

⁴⁸ Cfr. Edward J. Maggio, *Private Security in the 21st Century: Concepts and applications*, United States of America, Jones and Bartlett Publishers, 2009, p. 2.

⁴⁹ Cfr. Hugo Guinote, *op. cit.*, p. 286.

⁵⁰ Cfr. Edward J. Maggio, *op. cit.*, p. 3.

⁵¹ Cfr. Hugo Guinote, *op. cit.*, p. 297.

⁵² Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 23.

⁵³ Cfr. Edward J. Maggio, *op. cit.*, p. 5.

feudos que «dependiam fortemente de pessoal privado, tanto para os proteger como para lutar em nome de senhores da guerra»⁵⁴. No período feudal, cada comunidade era responsável pela sua própria segurança, centrada em grande parte no modelo inglês de *hue and cry*, que «provou ser eficaz, mas somente dentro do âmbito limitado do território feudal»⁵⁵. O senhor feudal «acumulava todas as funções que hoje são separadas e exercidas por diferentes pessoas»⁵⁶; ao mesmo tempo que tinha autoridade sobre os seus súbditos, tinha a responsabilidade de os proteger e cuidar do seu bem-estar, desenvolvendo toda uma estrutura de poder⁵⁷.

O aparecimento das monarquias absolutas e concepções de despotismo esclarecido, gera o monopólio do uso da força por parte de uma entidade⁵⁸. Nesse contexto histórico, o objectivo da centralização do poder visava «eliminar os “exércitos privados” que caracterizaram o feudalismo europeu e, desse modo, lançar as bases para a emergência do Estado absoluto»⁵⁹, ainda que muitas vezes os exércitos recrutassem mercenários, já que «a contratação de privados para servirem quer como seguranças quer como guerreiros foi a norma em quase toda a história»⁶⁰.

O Estado como o conhecemos hoje, e o seu ideal de segurança, viria a ser edificado ao longo de vários séculos, pois a «busca de uma vida segura levou os seres humanos a construir o Estado, enquanto comunidade e aparelho»⁶¹. Os ideais filosóficos de Thomas Hobbes (1588-1679) – segundo o qual «o Homem nasce marcado pelo instinto da agressividade» e «nesta perspectiva, a luta de todos contra todos [...] apenas pode ser impedida por autoridades que obriguem os seres humanos a cooperarem entre si»⁶² –, a tese de John Locke (1632-1704) de que os homens nascem livres e iguais e de que há um contrato entre governantes e governados com base no livre consentimento⁶³, o fundamento da divisão de poderes centrada na garantia da liberdade política dos cidadãos de Charles de Montesquieu (1689-1755)⁶⁴ e a proposta de organização do Estado através de um contrato social de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)⁶⁵, resultaram na formação de um espaço social em que a preocupação pela segurança

⁵⁴ Edward J. Maggio, *op cit.*, p. 5.

⁵⁵ Cfr. Charles Nemeth, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁶ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁷ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁸ Cfr. Rui Carlos Pereira, «A Actividade de Segurança Privada e os Seus Limites», *Segurança Privada: Actas do 1.º Seminário*, MAI, 1999, p. 36.

⁵⁹ Cfr. Rui Carlos Pereira, *op. cit.*, p. 36.

⁶⁰ Cfr. Edward J. Maggio, *op. cit.*, p. 9.

⁶¹ Cfr. Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 40.

⁶² Cfr. Pedro Clemente, *Idem*, p. 42.

⁶³ Cfr. Manuel Proença de Carvalho, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*, 3.ª edição, Lisboa, Quid Juris, 2010, p. 28.

⁶⁴ Cfr. Manuel Proença de Carvalho, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁵ Cfr. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique*, Livro III, 1.ª edição, Amesterdam, 1762.

endógena passa a recair numa entidade responsável por assegurar os princípios revolucionários *liberté, égalité, fraternité*, que viriam mais tarde a ser substituídos pela tríade *segurança, bem-estar e justiça*⁶⁶.

É esse processo civilizador que assevera a «interdependência entre as pessoas e que faz com que as atitudes passem de um estágio em que eram motivadas por impulsos pessoais e subjectivos, para outro em que as motivações objectivam o interesse de várias pessoas. Toda essa previsibilidade acaba reduzindo a ameaça física, proporcionando maior segurança às pessoas»⁶⁷.

Do ponto de vista administrativo, ainda que anteriormente já tivesse havido tendências de privatizar o exercício de funções públicas⁶⁸, o Estado liberal concretizou, ao nível da Administração Pública, um modelo de Estado mínimo ou Estado abstencionista, privatizando certas áreas administrativas por via da figura da concessão⁶⁹. Apesar de passar a ser detentor do *jus imperii*, o Estado iniciava assim uma tendência privatista, abrindo espaço para que os actores privados desempenhassem um papel activo e concorressem com a Administração Pública para a promoção do bem colectivo.

Com o monopólio da segurança centrado no Estado, cessam as disputas violentas pelas oportunidades, tornando-se possível esboçar um planeamento da conduta humana. A necessidade de segurança individual é, por conseguinte, satisfeita graças a processos colectivos⁷⁰, por meio de provas de eliminação reguladas pelo Estado, pois «somente quando existe um monopólio centralizado e público é que a competição pelos meios de produção e consumo pode desenvolver-se sem o emprego da violência física»⁷¹, contribuindo desta forma para a criação de espaços sociais pacificados.

A evolução do Estado e o seu ideal de segurança sofreram no final da Primeira Guerra Mundial uma alteração de paradigma. O Estado, que até então se caracterizava como liberal e pouco interventivo na esfera privada, passou a ser um Estado social fortemente intervencionista, assumindo directamente a responsabilidade pela intervenção em matéria económica, social e cultural, em prol do bem-estar dos cidadãos⁷², desvalorizando «qualquer ideia de subsidiariedade da actuação pública, marginalizando, por consequência, os fenómenos de privatização da Administração Pública»⁷³. Desta

⁶⁶ Cfr. Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 67, e art. 9.º da CRP.

⁶⁷ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁸ Cfr. Paulo Otero, *op. cit.*, pp. 31 e ss.

⁶⁹ Cfr. Paulo Otero, *op. cit.*, p. 34.

⁷⁰ Cfr. Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 113.

⁷¹ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 26.

⁷² Cfr. João Rodrigues Afonso, *Limites à Privatização da Função Policial*, Monografia de licenciatura em Ciências Policiais, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2006, p. 11.

⁷³ Cfr. Paulo Otero, *op. cit.*, p. 35.

forma, as tendências privatistas no campo da segurança sofreram um revés. Havendo uma centralização da polícia, ganhou força a concepção de que a existência de polícias privadas acarretaria sérias consequências para a paz pública⁷⁴.

Nesse contexto, a polícia pública passa a ser identificada directamente com o interesse público e a polícia privada como estando em desacordo com este. A centralização estatal da segurança impediu a proliferação da demanda por polícias privadas, cristalizando-se, assim, a concepção do policiamento público como legítimo e do policiamento privado como perigoso⁷⁵.

Só em meados da década de 1950 é que volta a despertar o fenómeno da privatização. Segundo Shearing e Stenning, para que percebamos a evolução da segurança privada, «é necessário analisar as mudanças ocorridas na organização da propriedade privada e do espaço público, principalmente desde o início da década de 1950»⁷⁶. Segundo os mesmos Autores, especialmente na América do Norte, muitas das actividades públicas têm lugar em *mass private property*: v. g., centros comerciais, condomínios fechados, escritórios, espaços industriais e campos universitários⁷⁷. Estes espaços, pela sua natureza privada, criam zonas inacessíveis às polícias estatais, responsáveis por assegurar o policiamento no espaço público. Como tal, a população, ao não ver satisfeita a sua exigência de uma acção policial mais enérgica, opta por investir na sua própria segurança⁷⁸.

Para além do fenómeno da *mass private property*, outro factor impulsor desta indústria foi o sentimento de insegurança que se apoderou de forma mais intensa da população devido à transição do regime autoritário para o democrático⁷⁹ pois, nas sociedades democráticas, os cidadãos «podem ser vistos como clientes dos serviços policiais»⁸⁰. Ora, não estando esses serviços a satisfazer o «cliente», este procura defender individualmente o que lhe pertence⁸¹.

Em Portugal o fenómeno não se registaria de forma semelhante, uma vez que o país estava mergulhado numa ditadura. Ainda assim e apesar de não haver qualquer diploma legal que se debruçasse sobre esta indústria, isso não foi impedimento ao nascimento da

⁷⁴ Cfr. André Zanetic, *A questão da segurança privada: Estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, p. 13.

⁷⁵ Cfr. André Zanetic, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁶ Clifford Shearing, Philip Stenning, «Private Security: Implication For Social Control», Washington, 1983, in Robert Reiner, *Policing, The International Library of Criminology, Criminal Justice and Penology*, 1996, Volume I, Parte V, p. 496.

⁷⁷ Clifford Shearing, Philip Stenning, *op. cit.*, p. 496.

⁷⁸ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁹ Cfr. AA, *The Public Accountability...*, *op. cit.*, p. 1.

⁸⁰ Chitra Bhanu e Christopher Stone, «Public-Private Partnerships for Police Reform», *Crimes & Justice International*, Huntsville, v. 20, n.º 80 (May-June 2004), p. 16.

⁸¹ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 18.

primeira empresa de segurança privada em território português. Esta foi criada por escritura pública na secretaria notarial de Sintra a 17 de Maio de 1965, com o nome «Custódia – Organização de vigilância e prevenção, Lda.»⁸². Os objectivos a que se propôs são a gene das valências que a segurança privada tem actualmente, pois, como enuncia o art. 2.º do diploma que a criou, a «sociedade tem por objecto preparar e fornecer guardas e vigilantes contra incêndios, roubos, desabamentos e outros acidentes e, bem assim, negociar dispositivos de alarme e segurança e ainda qualquer outra actividade que delibere explorar e seja legalmente possível».

No início do último quartel do século passado, por força dos partidos políticos de orientação conservadora e dos partidos políticos de matriz socialista, houve uma tendência de «redução do peso do Estado num objectivo programático de todos os governos»⁸³, começando a privatização de largos sectores da Administração Pública. A passagem do Estado providência para o Estado regulador ditou uma «verdadeira fúria privatizadora da Administração Pública»⁸⁴, o que leva alguns autores a retratar esse paradigma como o início do «novo feudalismo»⁸⁵. Este está associado ao recurso a mecanismos autocentrados e informais de resolução dos conflitos, o que, segundo Rui Pereira, num tempo de acelerado desenvolvimento tecnológico, pode resultar em conflitos caracterizados por altos níveis de violência⁸⁶.

Hodiernamente, é este o cenário que se nos depara: o sector da segurança privada em franca expansão, concorrendo com o Estado na garantia da segurança pública, ainda que de um ponto de vista subsidiário e complementar, uma vez que o Estado não cria grandes mecanismos que impeçam a proliferação privada. No futuro, mais do que um aumento de competências, é expectável que a indústria se consolide na integração crescente das novas tecnologias e no desenvolvimento de uma perícia mais especializada⁸⁷.

1.3. Evolução legislativa registada em Portugal

O direito é um fenómeno humano e social⁸⁸ e, como tal, está sempre um passo atrás da sociedade. Este facto explica, por conseguinte, a razão por que a primeira empresa de segurança privada em Portugal foi criada em 1965, antes mesmo de existir legislação que regulasse especificamente a actividade.

⁸² *Diário da República*, n.º 147, III Série, 24 de Junho de 1965.

⁸³ Paulo Otero, *op. cit.*, p. 35.

⁸⁴ Paulo Otero, *op. cit.*, p. 35.

⁸⁵ Friedrich Nietzsche, Jurgen Habermas. Cfr. Rui Carlos Pereira, *op. cit.*, p. 41.

⁸⁶ Cfr. Rui Carlos Pereira, *op. cit.*, pp. 41-2.

⁸⁷ Cfr. Paulo Valente Gomes, *op. cit.*, p. 606.

⁸⁸ Cfr. José de Oliveira Ascensão, *O Direito: Introdução e Teoria Geral*, 13.ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2005, p. 23.

O primeiro diploma legal que visou esta actividade foi o Decreto-Lei n.º 298/79, de 17 de Agosto. Este regulava a segurança específica das instituições de crédito⁸⁹, com recurso a «pessoal especialmente habilitado para o exercício das tarefas de segurança» [al. *h*] do art. 4.º do DL n.º 298/79].

Como tal, podemos dizer que, numa primeira fase, foram as instituições de crédito as propulsoras deste sector no espaço jurídico. De 1979 até hoje, o sector da segurança privada foi conhecendo diversas realidades, tendo a evolução legislativa acompanhado o seu crescimento, que resulta da sua comprovada expansão no mercado da segurança.

1.3.1. Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro

Devemos reconhecer que a actividade da segurança privada tem especial relevo no nosso espaço social e é importante na prevenção da criminalidade. Porém, o seu exercício deve ser sujeito a fortes condicionalismos e limitações de modo a assegurar a sua idoneidade e licitude, uma vez que constitui tarefa fundamental do Estado assegurar o exercício dos direitos e liberdades fundamentais⁹⁰. Ora, foi com o intuito de preencher um vazio legal no nosso panorama jurídico que foi criado o Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro.

Este foi o primeiro diploma legal a definir o regime jurídico do exercício da actividade de segurança privada em Portugal. O seu preâmbulo refere que um dos seus principais objectivos é não «consentir por mais tempo que tais empresas actuem sem adstrição a um estatuto específico que as torne colaborantes das forças de segurança pública, em posição de subsidiariedade e agindo segundo parâmetros de legalidade e de estrita responsabilidade».

Neste primeiro diploma, o serviço de segurança privada tinha um carácter subsidiário relativamente às FSS e de protecção civil do Estado (n.º 2 do art 1.º do DL n.º 282/86), apresentando-se como uma actividade que podia ser exercida por empresas e por sistemas de autoprotecção [ex vi als. *a*) e *b*) do art. 2.º do mesmo diploma].

No seu art. 3.º, declara-se que «a segurança privada é exercida exclusivamente como meio preventivo de acções ilícito-criminais», tendo como objectivo exclusivo a protecção de bens, móveis e imóveis, e serviços; a vigilância e controle do acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios e locais fechados ou vedados ao público em geral; assim como a elaboração de estudos de segurança, o fabrico e comercialização de material de segurança e respectivos equipamentos técnicos

⁸⁹ Em Espanha, a criação do primeiro decreto a visar a actividade de segurança privada, o Decreto del Ministerio de la Gobernación de 4 de Mayo de 1946, também se deveu às instituições de crédito.

⁹⁰ Cfr. art. 9.º da CRP.

[*ex vi* als. a), b) e c) do art. 5.º]. Segundo as als. a), b) e c) do art. 6.º do mesmo diploma, para a realização dos fins anteriormente descritos são permitidos, para além da utilização dos meios humanos, o transporte de valores em veículos especiais e a instalação de equipamento de segurança.

O Capítulo II, Secções I e II, do mesmo decreto-lei, estipula o regime de autorizações a que os serviços de segurança privada a terceiros estavam sujeitos e o leque de requisitos que os seus empregados tinham de preencher para o exercício da profissão. Assim sendo, a prestação desses serviços dependia de autorização do Ministro da Administração Interna, mediante a concessão de alvará (n.º 1 do art. 7.º). Por seu turno, a organização de serviços de autoprotecção não carecia de qualquer autorização (n.º 1 do art. 22.º). Os aspectos de maior relevo na Secção II são: a especial referência à obrigatoriedade do uso de uniforme (n.º 1 do art. 13.º) e cartão de identificação (art. 14.º); e a admissibilidade do porte de arma de defesa pessoal em serviço, ainda que sujeito ao regime geral e com autorização da entidade patronal (*ex vi*, n.º 1 e n.º 2 do art. 12.º, respectivamente). Outro ponto de interesse é o n.º 2 do art. 10.º, em que se afirma que o exercício da actividade de segurança privada é incompatível com qualquer outra profissão, seja ela na administração central, regional, local, ou sob autoridade e direcção de privados⁹¹.

As empresas de segurança privada encontravam-se obrigadas a certos deveres especiais, nomeadamente, o da comunicação imediata à autoridade judicial ou policial de qualquer crime público de que tivessem conhecimento no exercício das suas funções [al. a) do art. 17.º], e submeter-se ao controlo das forças de segurança pública, prestando colaboração, sempre que requerida [al. b) do art. 17.º].

Por último, a fiscalização desta actividade estava a cabo da GNR e da PSP (n.º 1 do art. 23.º), enquanto os factos praticados com violação das obrigações impostas por este diploma seriam considerados contra-ordenações, sancionados com coimas e possibilidade de aplicação de sanções acessórias (n.º 1 do art. 26.º e n.º 1 do art. 27.º, respectivamente). A entidade competente para a aplicação destas coimas era o director-geral, ou dirigente do mesmo nível, designado pelo Ministro da Administração Interna (n.º 1 do art. 29.º). Importa ainda referir que estava proibida a actividade de segurança

⁹¹ Este impedimento é um claro indiciador de que o legislador considerou que as actividades desenvolvidas pelas empresas de segurança privada têm especial interesse público, pois enquadrou essa incompatibilidade com o n.º 5 do art. 269.º da CRP. Contudo, o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 188/92, considerou organicamente inconstitucional a norma do n.º 2 do art. 10.º do Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro, por violação do n.º 1, al. b) do artigo 168.º da Lei Fundamental (actual n.º 1 do artigo 165.º da CRP), pois a escolha de profissão está sob reserva de lei restritiva, sendo um dos casos expressamente previstos de restrições legais de direitos, liberdade e garantias (cfr. artigo. 18.º n.º 2 e n.º 3). Esta norma estava assim ferida de inconstitucionalidade orgânica, formal e material, pois não houve uma autorização da Assembleia da República para o Governo legislar sobre esta matéria.

privada que envolvesse qualquer tipo de investigação criminal (n.º 1 do art. 4.º) e a obrigação de sigilo profissional, que só poderia ser quebrado perante interesses da justiça criminal (*ex vi*, n.º 2 do art. 18.º).

Os aspectos que nos parecem mais relevantes neste primeiro regime jurídico da segurança privada (RJSP) são:

α – O *carácter subsidiário*. Não se admite que os empregados da segurança privada actuem quando houver qualquer outro meio capaz de sanar o ilícito, ou seja, enquanto as FSS forem capazes de cessar uma conduta ilícita, não se recorre à segurança privada. Esta apenas será exercida na incapacidade de o Estado dar resposta às questões de segurança;

β – A *não-obrigatoriedade de autorização para os sistemas de autoprotecção*, o que poderia criar um certo descontrolo da actividade, pois o Estado não tinha conhecimento de todas actividades de segurança privada de autoprotecção;

γ – A permissão de *utilização de arma em serviço*, ainda que com os requisitos acima referidos, foi um primeiro passo para a possível quebra do monopólio do uso dos meios coercivos por parte do Estado⁹², fenómeno que se revelou de especial sensibilidade e discussão;

δ – Os *deveres especiais* que tinham por objectivo elencar normas e princípios de actuação, designadamente no que respeita à coordenação com as FSS e autoridades judiciárias;

ϵ – A *obrigatoriedade de comunicação à autoridade judicial ou policial de qualquer crime público*. Ora, este aspecto vai contra o tipificado no art. 3.º do mesmo diploma («segurança privada [...] como meio preventivo de acções ilícito-criminais»), pois, ao não estarem abarcados todos os crimes, não há de facto uma prevenção de ilícitos criminais, apenas ilícitos criminais públicos. Este é um sinal da não-adesão ao princípio da legalidade, a que as entidades policiais estão sujeitas por força do art. 242.º do Código de Processo Penal (CPP), por parte do pessoal da segurança privada;

ζ – A *punição da violação das obrigações* impostas apenas com coima ou sanções acessórias;

η – A *não-admissão da investigação criminal* reforça a ideia de que a actividade de segurança privada não tem fins judiciários⁹³, excluindo por completo a possibilidade de existência de detectives privados, reforçando o papel meramente administrativo e subsidiário da actividade policial;

⁹² Cfr. *infra*, ponto 1.4.

⁹³ Cfr. *infra*, capítulo 2, ponto 2.4.

θ – A indefinição dos conceitos de empresa de segurança privada e de serviços de autoprotecção;

ι – A falta de qualquer referência à formação, abrindo um espaço à desigualdade material e funcional entre este sector e os profissionais das FSS.

1.3.2. Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto

Com a proliferação dos serviços de segurança privada, houve uma clara evidência das lacunas e insuficiências da legislação vigente⁹⁴, pelo que se mostrou necessário a criação de um diploma que espelhasse de forma mais forte e clara o regime jurídico desta actividade, de modo a aumentar a responsabilidade das empresas prestadoras deste tipo de serviços e do pessoal a eles afectado⁹⁵. Neste contexto, foi aprovado e publicado o Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto, que veio revogar totalmente o supramencionado diploma.

Este novo regime jurídico veio trazer várias novidades relativamente ao antigo. A primeira novidade é a de, no seu preâmbulo, se referir, para além do carácter subsidiário, o carácter complementar da segurança privada relativamente às FSS. Isto significa que a segurança privada concorre para a mesma finalidade que a segurança pública, embora não a tenha como objecto imediato. Também numa primeira fase, houve uma clara preocupação do legislador em definir os conceitos elencados no antigo Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro. Assim, definiu-se empresa de segurança privada como «toda a entidade cujo objecto social consista exclusivamente na prestação de serviços de segurança privada e que, independentemente da designação que adopte, exerça uma actividade de prestação a terceiros de um ou vários serviços» (*ex vi* art. 6.º). Os serviços de autoprotecção também receberam uma atenção especial, sendo definidos como os serviços internos de empresas que estejam encarregados de exercer a elaboração de estudos de segurança; instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança; e transporte, guarda e tratamento de fundos e valores (n.º 1 do art. 7.º), deixando o seu exercício de ser marginal, para passar a ser organizado com o recurso exclusivo a pessoal do quadro da entidade titular (*ex vi*, n.º 2 do art. 7.º).

Outra inovação foi a constituição do Conselho de Segurança Privada (CSP). Este conselho tinha como atribuição genérica contribuir para que a actividade de segurança privada se adequasse aos princípios e regras definidos no diploma em questão, assim como assegurar o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (n.º 1 do art. 20.º). Apesar de já referida no diploma de 1986, a temática dos direitos, liberdade e garantias dos cidadãos tem, neste regime jurídico, uma maior incidência. O conselho

⁹⁴ Cfr. §4 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto.

⁹⁵ Cfr. §3 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto.

seria constituído pelo Ministro da Administração Interna; os comandantes-gerais da GNR e PSP; o secretário-geral do Ministério da Administração Interna, que secretaria o Conselho; e dois representantes das associações das organizações privadas de segurança (*ex vi*, n.º 2 do art. 20.º). Para além dos objectivos supramencionados, o grande objectivo deste conselho seria o de juntar todas as partes interessadas, de forma a assegurar uma maior e melhor articulação no sector, assim como aumentar o grau de fiscalização (n.º 1 do art. 21.º), que, até então, tinha sido deficitário, passando a ser o seu coordenador, em colaboração com a GNR e a PSP.

A formação mereceu, pela primeira vez, uma referência legislativa (art. 10.º), reflectindo a preocupação que o legislador teve em ver melhorada essa vertente. É criada, para além da formação elementar, a modalidade de formação por módulos (n.º 3 do art. 10.º) e são contemplados os centros de formação (n.º 1 do art. 10.º), passando, assim, os requisitos necessários para formação profissional a ser mais exigentes.

Outra novidade foi a obrigatoriedade de adopção do sistema de segurança privada por parte de entidades que exercessem uma actividade bancária ou parabancária (n.º 1 do art. 5.º), seja através de meios humanos ou físicos. Esta obrigatoriedade veio reforçar a importância e o crescimento que este sector vinha tendo.

De um modo geral, nenhum dos outros aspectos sofreu alterações de relevo, nomeadamente, o regime de porte de arma (art. 12.º); a colaboração das FSS (art. 17.º); a questão da obrigatoriedade de denúncia apenas para os crimes públicos [al. *b*] do n.º 1 do art. 18.º]; a punição apenas com coimas (art. 32.º); o sigilo profissional (art. 19.º) e a interdição a qualquer tipo de investigação criminal (n.º 2 do art. 3.º).

Por último, o decreto-lei obrigava, na sua al. *a*) do n.º 1 do art. 8.º, que todo o pessoal da segurança privada, desde os responsáveis e directores até aos vigilantes, tivessem cidadania portuguesa. O caso foi alvo de revisão no Decreto-Lei n.º 138/94, de 23 de Maio, pois sentiu-se a necessidade de eliminar essa exigência⁹⁶. Todavia, o preâmbulo referia que a eliminação dessa exigência abrangia apenas aqueles que faziam parte da administração, responsáveis e directores em exercício dos serviços de autoprotecção. Assim sendo, e somente para estes, passou a ser possível ter a cidadania brasileira ou de qualquer Estado pertencente à Comunidade Europeia ou ao Espaço Económico Europeu [*ex vi*, nova redacção da al. *a*) n.º 1 do art. 8.º do Decreto-Lei n.º 138/94, de 23 de Maio].

⁹⁶ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 138/94, de 23 de Maio.

1.3.3. Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho

Durante a vigência do RJSP de 1993, identificaram-se lacunas e insuficiências, pelo que se mostrou necessária uma delimitação mais rigorosa do âmbito de actuação e um melhoramento da eficácia, de forma a cumprir as exigências das normas do Tratado da União Europeia (TUE)^{97/98}. Por esse motivo, foi criado o Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho.

Este novo decreto-lei teve como *ratio legis* manter a linha de actuação do anterior, reforçando a ideia de que a actividade de segurança privada tem como objecto a protecção de pessoal e bens, assim como a prevenção e dissuasão de acções ilícito-criminais, cimentando o seu carácter subsidiário e complementar relativamente às FSS na prossecução do interesse público. A filosofia que lhe esteve subjacente foi em tudo semelhante à do anterior regime jurídico, todavia podemos elencar algumas novidades que nos parecem relevantes:

α – A competência que foi atribuída em termos do *acompanhamento, defesa e protecção de pessoas* [ex vi, al. d) do n.º 1 do art. 2.º]. Esta valência foi uma das principais novidades, pois alargou o âmbito de actuação do pessoal da segurança privada. Ao alargar o leque de competências, o legislador reconhece que os meios estatais se mostram insuficientes para assegurar a prossecução de uma das suas tarefas fundamentais – a segurança [ex vi, als. b) e c) do n.º 9 da CRP], pelo que tem de se socorrer de actores secundários para a prossecução do seu ideal de segurança. Porém, foi peremptória a preocupação que o legislador teve em salvaguardar a exclusividade em matérias de segurança pessoal atribuídas às forças de segurança, definidas nas respectivas leis orgânicas⁹⁹.

β – *Alargamento dos locais* onde é requerida a *obrigatoriedade de adopção do sistema de segurança privada* (art. 5.º). Para além das instituições de crédito, esta passou agora a ser obrigatória também para o Banco de Portugal¹⁰⁰; para os

⁹⁷ Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho.

⁹⁸ O TUE, também conhecido como Tratado de Maastricht, assinado a 7 de Fevereiro de 1992, tinha em traços gerais, segundo o seu art. B, como principais objectivos: promover o progresso económico e social, mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas; executar uma política externa e de segurança comum; reforçar a defesa dos direitos e interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União; e cooperar no domínio da justiça e dos assuntos internos.

⁹⁹ A al. c) do n.º 3 do art. 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto (Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública) atribui à PSP a «segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras». Relativamente à competência da Guarda Nacional Republicana em matéria de segurança pessoal, a publicação da sua Lei Orgânica (Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro), retirou a alínea referente à exclusividade da PSP, o que foi visto como um primeiro passo para a atribuição desta competência também a esta força de segurança.

¹⁰⁰ Primeira vez em que se tipifica a necessidade de adopção de um sistema de segurança privada para uma entidade pública, evidenciando que o Estado, para além de agente regulador e fiscalizador desta actividade, é também um dos seus clientes.

«estabelecimentos de restauração e bebida, nomeadamente os recintos de diversão, bares, discotecas, *boîtes*, que disponham de salas de espaços destinados a dança» (n.º 2 do art. 5.º); e para «espaços de livre acesso de público que [...] sejam susceptíveis de gerar especiais risco de segurança» (n.º 3 do art. 5.º). A *ratio* desta obrigação prendeu-se com o facto de o legislador querer assegurar que esses espaços abertos ao público, por serem focos susceptíveis de acções ilícito-criminais, tivessem condições de segurança capazes de dar resposta a especiais riscos de segurança pelo elevado número de pessoas.

γ – A *obrigação da comunicação à autoridade judiciária ou policial da prática de qualquer crime*, independentemente da sua natureza [*ex vi*, al. a) do n.º 1 do art. 17.º]. Foi uma lacuna que já apontámos. Este novo regime jurídico veio instaurar a obrigatoriedade. Subentende-se que há uma vinculação ao princípio da legalidade por parte do pessoal de segurança privada; porém, é nossa convicção que esta é uma vinculação mitigada, pois se um OPC pode ser punido disciplinar e criminalmente se infringir esta norma, o pessoal da segurança privada fere apenas uma norma contra-ordenacional [al. j) do n.º 1 do art. 31.º], além das situações que possam responsabilizados por omissão nos termos do art. 10.º n.º 2 do Código Penal (CP).

δ – O CSP passou a ter *competências meramente consultivas*, deixando de ser o *dominus* na coordenação da fiscalização da actividade de segurança privada, competência que passou para a esfera da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna. Referiu-se pela primeira vez a IGAI, que tinha um papel de colaboração com a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, em colaboração com as já mencionadas PSP e GNR.

ε – A *adequação dos requisitos para o recrutamento do pessoal de segurança privada às exigências da União Europeia*, especialmente no que respeita à livre circulação de trabalhadores no espaço comum europeu. Esta adequação já tinha sido alvo de modificações pelo referido Decreto-Lei n.º 138/94, de 23 de Maio, ainda que este novo regime jurídico trouxesse algumas modificações, nomeadamente, «ser cidadão português, de um Estado membro da União Europeia ou do espaço económico europeu, ou, em condições de reciprocidade, de um país de língua oficial portuguesa» [*ex vi*, al. a) do n.º 1 do art. 7.º].

ζ – A *formação* também foi *revista*. A formação do pessoal de segurança privada «deixa de ser obrigatoriamente ministrada pelas empresas prestadoras de serviços de segurança» (preâmbulo), passando estas a ministrar os cursos de formação inicial, de actualização profissional e de acompanhamento, defesa e protecção de pessoas, directamente ou com recurso a outras entidades.

η – Por último, importa sublinhar a constante preocupação e insistência do legislador na necessidade de *respeito pelos direitos, liberdades e garantias do cidadão* [als. c) e e) do art. 6.º].

1.3.4. Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de Abril

Após seis anos de vigência deste regime jurídico, face à declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Junho, por violação de competência Constitucional legislativa da Assembleia da República (AR), foi criado o Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de Abril. Este novo diploma não trouxe uma nova ideia de revisão do regime jurídico, mas sim uma necessidade de enquadramento, de forma a «dar resposta às necessidades e especificidades decorrentes da organização no nosso país da fase final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004»¹⁰¹ (preâmbulo). A par da conformidade orgânica e formal Constitucional, a grande novidade, que serve aliás de base ao presente estudo, foi a atribuição de uma nova competência ao pessoal de segurança privada, em particular aos vigilantes – foi criada a figura do ARD. Assim, o art. 5.º do Decreto-Lei n.º 231/1998 teve uma nova redacção, nomeadamente inserindo um novo n.º 3, que impôs a obrigatoriedade de adopção do sistema de segurança privada aquando da «realização de espectáculos em recintos desportivos», dispondo para tal de vigilantes com valências de ARD, bem como de meios de vigilância electrónicos. Para tal, foram estabelecidos em portaria própria¹⁰² as funções, a formação e os elementos de uso obrigatório desta nova figura¹⁰³.

1.3.5. Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro

Desde o primeiro RJSP (Decreto-Lei n.º 282/86) até aos dias de hoje, houve uma clara evolução, fruto da proliferação destes serviços, da necessidade da sua adequação às normas da sociedade e da sua articulação com diversas entidades. Hodiernamente, o regime jurídico que regula a actividade de segurança privada, ainda que com algumas alterações, é o Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

Este regime jurídico teve como mote a necessidade de pequenos ajustes ao agora revogado Decreto-Lei n.º 321/1998, de 22 de Julho. Assim, o actual diploma regulador desta actividade, para além das características gerais já referidas no ponto 1.1. do presente capítulo, apresenta as seguintes novidades:

¹⁰¹ §2 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de Abril.

¹⁰² Portaria n.º 1522-B/2002, de 20 de Dezembro, e Portaria n.º 1522-C/2002, de 20 de Dezembro. Estas portarias continuam em vigor no actual panorama jurídico.

¹⁰³ *Infra* Capítulo 3.

α – *Clarifica o objecto da actividade de segurança privada.* No n.º 3 do art. 1.º é feita a distinção entre a segurança privada de prestação de serviços a terceiros e os serviços de autoprotecção.

β – *Redefinição dos requisitos gerais e específicos para o exercício da actividade de segurança privada.* A al. d) do n.º 1 do art. 7.º do antigo regime jurídico referia que os administradores, gerentes, responsáveis pelos serviços de autoprotecção, e pessoal de vigilância e de acompanhamento, defesa e protecção não poderiam ter sido condenados «com sentença transitada em julgado, pela prática de crime doloso». Actualmente, existe um catálogo de crimes dolosos pelos quais os referidos actores, mais os directores de segurança e os formadores de segurança privada, não podem ser condenados, com sentença transitada em julgado: *v. g.*, «crimes contra a vida; a integridade física ou a reserva da vida privada; contra o património; de falsificação; contra a segurança das telecomunicações; contra a ordem e tranquilidade pública; de detenção ilegal de armas; ou por qualquer outro crime doloso punível com pena de prisão superior a 3 anos, sem prejuízo da reabilitação judicial» [ex vi, al. d) do n.º 1 do art. 8.º].

Entre outras alterações e inovações que este regime jurídico veio tipificar no âmbito dos requisitos e incompatibilidades do exercício da actividade de segurança privada, uma das que apresenta maior relevo foi, pela primeira vez, o enquadramento dos formadores do pessoal de segurança privada na lei, e lhes impôs requisitos para o exercício da sua actividade (assim como aos directores de segurança) semelhantes aos dos outros actores da segurança privada;

γ – *Nova composição do CSP com a inclusão de novos membros.* Neste regime jurídico, foi introduzido como membro permanente o Director Nacional da Polícia Judiciária [al. e) do n.º 2 do art. 20.º] e, como membros não permanentes, ou seja, que, «atendendo à matéria objecto de consulta, podem ainda ser convocados», o Banco de Portugal; um representante do Conselho Nacional contra a Violência no Desporto; e um representante dos estabelecimentos de restauração e bebidas que disponham de salas ou de espaços destinados a dança ou onde habitualmente se dance [ex vi, al. a), b) e c) do n.º 3 do art. 20.º]. Aumenta-se, por conseguinte, o número de entidades com voz activa no CSP para que haja uma melhor articulação entre os actores da área visando o interesse público;

δ – Apesar de ser de uso obrigatório já nos anteriores regimes jurídicos, ainda não mencionámos o *cartão profissional*. Actualmente, o cartão profissional é um elemento de *uso obrigatório* para o pessoal de segurança privada no exercício das suas

funções (art. 11.º), cabendo a inteira responsabilidade da sua emissão, por força da Portaria n.º 1084/2009, de 21 de Setembro, à PSP¹⁰⁴;

ε – A maior novidade que se nos apresenta neste regime jurídico é, a nosso ver, a *introdução da prerrogativa de revistas pessoais de prevenção e segurança* (n.º 5 do art. 6.º) por parte dos ARD no controlo de acesso aos recintos desportivos. Segundo o preâmbulo, «esta nova modalidade de revista tem como estrito objectivo impedir a introdução de artigos proibidos ou potencialmente perigosos em locais de acesso condicionado ao público». O legislador refere que esta competência *não visa a recolha de prova no âmbito da legislação processual penal*, não tendo os vigilantes com valências de ARD *poderes* para efectuar a apreensão de quaisquer objectos ou efectuar detenções. O seu objectivo é somente «impedir a entrada de objectos e substâncias proibidas ou susceptíveis de gerar ou possibilitar actos de violência» (n.º 5 do art. 6.º).

Esta faculdade pode, segundo o n.º 6 do art. 6.º, «estender-se ao pessoal de vigilância no controlo de acesso a instalações aeroportuárias, bem como a outros locais de acesso vedado ou condicionado ao público», porém, neste caso, é necessária uma autorização expressa do Ministro da Administração Interna, que, a título excepcional e por um período delimitado no tempo, pode atribuir essa competência. Ao Ministro da tutela é, assim, atribuída a competência de autorizar de forma indirecta a restrição de direitos, liberdade e garantias, em determinadas situações, competência essa exclusiva da AR, em virtude da al. b) do n.º 1 do art. 165.º da CRP, podendo também ser delegada a competência legislativa nesta matéria ao Governo dentro de parâmetros autorizados pela AR. Factualidade legal que merece ser estudada face à possível inconstitucionalidade do n.º 6 do art.º 6 do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro;

ζ – O *sector da formação* também sofreu alterações, sendo agora obrigatório os directores de segurança e formadores de segurança privada serem detentores de formação específica com vista ao melhoramento da qualidade técnico-profissional do pessoal de segurança privada (*ex vi*, n.º 5 do art. 9.º). A nosso ver, a formação ministrada é, ainda, manifestamente reduzida e defeituosa, tendo em conta os bens protegidos e os fins prosseguidos pela segurança privada. Quando a actividade se

¹⁰⁴ São vários os diplomas que abordam a temática do cartão profissional. A Portaria n.º 64/2001, de 31 de Janeiro, define o conteúdo e duração dos cursos de formação inicial e de actualização profissional referindo também o cartão de primeira candidatura; a Portaria n.º 485/2003, de 17 de Junho, define o cartão profissional do pessoal de segurança privada e dos modelos de uniformes utilizados, adequando-o à figura do ARD; a Portaria n.º 1084/2009, de 21 de Setembro, estabelece o modelo de cartão profissional previsto no art. 6.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, com a redacção introduzida pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto; finalmente, a Portaria n.º 1124/2009, de 1 de Outubro, define as taxas de emissão ou substituição do cartão profissional de vigilante de segurança privada.

começa a articular no espaço de domínio público e se restringem direitos, liberdades e garantias, as bases formadoras têm de, obrigatoriamente, acompanhar os níveis exigidos às forças públicas de segurança.

O presente regime jurídico já sofreu, entretanto, pequenas revisões e alterações, sendo uma delas a prevista no Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro. Este veio tão-só alterar pequenos pontos, nomeadamente no que respeita ao cartão profissional (nova redacção do n.º 2 do art. 10.º) e aos requisitos exigidos às entidades de segurança privada [nova redacção das als. a) e b) do n.º 3 do art. 23.º]. De acordo com o decreto-lei, estas alterações resultaram fundamentalmente de uma necessidade de adequação aos princípios do direito comunitário e jurisprudência do Tribunal Constitucional.

Outra revisão ao presente regime jurídico foi feita pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto. Esta veio dar nova redacção a um maior número de artigos que a revisão de 2005. Ao todo foram nove¹⁰⁵ os artigos sujeitos a alterações. De um modo geral e para o que importa, no presente estudo, as novidades desta lei foram as seguintes:

α – A possibilidade de os ARD, aquando do *controlo de acessos* aos recintos desportivos, poderem recorrer ao uso de *raquetes de detecção* de metais e de explosivos (n.º 6 do art. 6.º);

β – Durante o *controlo de acesso a instalações aeroportuárias e portuárias* (novidade), e a outros locais de acesso vedado ou condicionado ao público, a atribuição ao pessoal de vigilância, para além da já contemplada revista de prevenção e segurança, da possibilidade de realização de buscas de prevenção e segurança à bagagem dos clientes dos serviços, «podendo para tal utilizar raquetes de detecção de metais e de explosivos, [...] com o estrito objectivo de detectar e impedir a entrada de pessoas ou objectos proibidos e substâncias proibidas» (*ex vi*, n.º 7 do art. 6.º);

γ – Para além do uso de porte de arma a que o pessoal de segurança privada estava legitimado, ainda que sujeito ao regime geral de uso e porte de arma, a introdução da *possibilidade de utilização de aerossóis e armas eléctricas*, meios de defesa não letais da classe E (n.º 1 do art. 14.º);

δ – A nova redacção ao n.º 1 do art. 16.º refere a obrigatoriedade de as entidades titulares com alvará ou licença para o exercício da actividade de segurança privada assegurarem a *distribuição de protecção balística*, «sempre que o risco das actividades a desenvolver o justifique»;

¹⁰⁵ Foram alterados os artigos 6.º, 12.º, 14.º, 16.º, 20.º, 21.º, 28.º, e 33.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

ε – O CSP passa a contar com um *novo membro não permanente*: um representante do Conselho para a Ética e Segurança no Desporto (CESD) [ex vi, al. a) do n.º 3 do art. 20.º];

ζ – A *fiscalização e a formação* passam a ser asseguradas pela *Direcção Nacional da PSP*, nomeadamente através do DSP-PSP, com a colaboração da GNR e das demais FSS, bem como da IGAI (art. 31.º);

η – Outra grande novidade foi a *criminalização do exercício ilícito da actividade de segurança privada*: «quem prestar serviços de segurança sem o necessário alvará ou licença ou exercer funções de vigilância não sendo titular do cartão profissional» incorre num crime com pena de prisão até dois anos. Nesta pena incorre também quem utilizar os serviços dessas pessoas com o conhecimento de que elas se dedicavam à actividade sem o alvará ou licença necessários para o seu exercício (ex vi, n.ºs 1 e 2 do art. 32.º-A);

θ – A última novidade foi a atribuição da competência de *investigação deste tipo de ilícito-criminal na Polícia Judiciária (PJ)*, dispondo para tal de competência reservada nos termos da LOIC (Lei n.º 48/2008, de 27 de Agosto). Decisão legislativa incongruente face à competência de fiscalização e de controlo pertencente à PSP.

Por último, e porque esta resenha evolutiva das competências e atribuições da segurança privada em Portugal quer-se meramente elucidativa do panorama geral da actividade e não um esclarecimento minucioso da matéria, importa referir dois decretos-leis: o Decreto-Lei n.º 135/2010, de 27 de Dezembro¹⁰⁶, que introduz um prazo de validade de cinco anos para os alvarás e licenças, a obrigatoriedade do averbamento das alterações dos corpos gerentes, e revisão da percentagem das taxas e coimas que revertem a favor da PSP¹⁰⁷; bem como o Decreto-Lei n.º 101/2008, de 16 de Julho, que determina o regime jurídico dos sistemas de segurança privada dos estabelecimentos de restauração ou de bebidas. Em termos de competência e natureza, o decreto-lei é semelhante ao regime jurídico geral da segurança privada, com as devidas adaptações. Acresce referir que neste âmbito não é permitida a revista sumária de prevenção e segurança por apalpação, pelo que, para a detecção de objectos que ponham em causa a segurança de pessoas e bens, só é permitida a revista por meio de equipamentos técnicos.

¹⁰⁶ Revoga os artigos 22.º, 28.º, 30.º, 33.º, 35.º e 38.º do 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.

¹⁰⁷ Cfr. Preâmbulo, n.º 3 do art. 22.º, n.º 1 do art. 30.º, e n.º 1 do art. 30.º do Decreto-Lei n.º 135/2010, de 27 de Dezembro.

Uma vez que esta é uma área em que a privatização funcional e orgânica das funções do Estado se caracteriza por uma *atribuição (ou delegação) de poderes* decorrente de exigências sociais, crê-se que se continuarão a registar revisões ao RJSP, sempre tendo em vista o melhoramento dos padrões de qualidade da actividade.

1.4. O paradigma da monopolização da segurança por parte do Estado

Como vimos anteriormente, «a transferência para os particulares do exercício de poderes soberanos normalmente integrantes da esfera das autoridades públicas, não se trata [...] de um fenómeno recente»¹⁰⁸. Contudo, hoje, essa atribuição de competências tem vindo a passar por um aumento manifestamente superior ao de outrora. O fenómeno ocorre devido à minimização da intervenção estatal, sob o lema «menos Estado, melhor Estado», que leva à abstenção de actuação do Estado em determinados domínios antes reservados à *coisa pública*¹⁰⁹. Dizemos, por isso, que «a outorga de funções e de poderes públicos a entidades privadas não constitui uma realidade jurídica fossilizada, estando, hoje mais do que nunca, na ordem do dia da dogmática e da realidade jurídico-administrativa»¹¹⁰.

A expansão do sector da segurança privada surge «num momento em que o Estado não consegue atender à demanda da população por segurança»¹¹¹, por não ser o único organismo com capacidade de satisfazer a necessidade colectiva de segurança. Como tal, e perante essa inoperância, deu-se um fenómeno de privatização da segurança, que se justifica pela incapacidade ou impossibilidade de as FSS assumirem os níveis de protecção que a sociedade procura¹¹², colocando em risco o monopólio estatal do uso da força. O reconhecimento desta incapacidade pode levar a uma desconfiança generalizada dos cidadãos das reais capacidades das FSS, levando a que recorram à esfera privada¹¹³.

Em larga medida, os «arranjos neoliberais ganham terreno»¹¹⁴ pois, se se acentuar a privatização da segurança fornecida pelos serviços públicos, será criado um fosso entre os que apenas têm acesso aos serviços disponibilizados pelo Estado e os que, para além

¹⁰⁸ Cfr. Paulo Otero, *op. cit.*, p. 31.

¹⁰⁹ Cfr. José António Vilhena Pereira da Costa, «A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa», in Jorge Miranda (regência), *Estudos de Direito de Polícia*, 2.º Volume, Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa, AAFDL, 2003, p. 346.

¹¹⁰ Cfr. Steiner, *Fragen der Beleihungsdogmatik aus osterreichischer und deutscher Sicht*, pp. 605-17, *apud* cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 25.

¹¹¹ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 73.

¹¹² Cfr. Paloma Gomez-Bravo Palacios, *op. cit.*, p. 27.

¹¹³ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 39.

¹¹⁴ Cfr. Vera Silva Telles, «Questão social, afinal do que se trata?», in *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 10, n.º 4, Out-Dez 1996, p. 91.

destes, têm acesso aos serviços fornecidos pelos privados, dividindo a sociedade em dois campos: os «pobres», que dispõem tão-só dos serviços da polícia pública, e os «ricos», que conseguem adquirir serviços privados, garantindo, por conseguinte, a sua própria segurança¹¹⁵. Este possível processo de marginalização poderá, porventura, provocar conflitos sociais, algo que, *lato sensu*, se poderá repercutir no aumento da criminalidade. Esta separação de classes «está justamente em contraposição aos ideais democráticos, pois ao invés de firmar uma ordem comum a todos, de igualdade entre cidadãos, enfatiza a diferença e o privilégio»¹¹⁶.

Segundo Catherine Donnelly, hodiernamente, já não é apropriado contextualizar a relação entre o público e o privado, ou o Estado e o particular, em termos hierárquicos¹¹⁷. Não obstante a personalidade em causa, não acompanhamos esta afirmação, especialmente quando nos referimos ao papel que cada um tem na segurança interna. Apesar de o Estado se apresentar sempre como o principal actor na prossecução dos ideais de segurança, detendo o monopólio do uso da força, actividade que, segundo João Raposo, não pode «ser confiada a outras entidades públicas descentralizadas e, muito menos, transferida para entidades privadas»¹¹⁸, a não-menção, ainda que meramente pontual, ao universo da segurança privada no contexto de segurança interna afigura-se marcadamente afastada do actual paradigma social¹¹⁹. O princípio do monopólio da segurança tende, por um processo progressivo e constante, a atribuir missões de segurança aos operadores privados¹²⁰, pois, como refere Pedro Clemente, «numa sociedade democrática, a segurança não constitui só uma questão do Estado, na medida em que ela tem também a ver com o estatuto de cidadania de cada indivíduo da colectividade»¹²¹.

Relativamente ao conceito de segurança interna, devemos considerar que este não decorre directamente da Constituição¹²², na medida em que «a sua caracterização não se

¹¹⁵ Cfr. AA, *The Public Accountability...*, *op. cit.*, p. 1. Também já Winfried Hassemer o havia afirmado uma década antes. Cfr. in *História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra seguido de A Segurança Pública no Estado de Direito*, Lisboa, AAFDL, 1995, p. 111.

¹¹⁶ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 124.

¹¹⁷ Catherine Donnelly, «The Response of English Public Law to Private Actors in Public Governance», in Matthias Ruffert (coord.) *The Public-Private Law Divide: Potential For Transformation*, London, British Institute of International and Comparative Law, 2009, p. 169.

¹¹⁸ João Raposo, *Direito Policial*, Coimbra, Edições Almedina, 2006, p. 44.

¹¹⁹ Cfr. Nuno Barros Poiares, «Novos Horizontes para a Segurança Privada», in Manuel Monteiro Guedes Valente, Maria Teresa Payan Martins (coords.), *Estudo de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Edições Almedina, 2008, p. 581.

¹²⁰ Cfr. Florence Nicoud, «La participation des personnes privées à la sécurité publique: actualité et perspectives», in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, t. 122, n.º 5, 2006, p. 1249.

¹²¹ Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 72.

¹²² Cfr. João Raposo, *op. cit.*, p. 43.

alcança por forma directa e definitiva no texto constitucional»¹²³. A própria tarefa de garantir a segurança interna atribuída, no art. 272.º da Constituição, à Polícia, não foi introduzida na Constituição de 2 de Abril de 1976, mas acrescentada na primeira revisão Constitucional pela Lei Constitucional n.º 1/82 de 20 de Setembro¹²⁴.

O n.º 1 do art.º 1 da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto (Lei de Segurança Interna – LSI), que aprova a nova LSI, estipula que segurança interna consiste em «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»¹²⁵. Ora, aparentemente existem diversos denominadores comuns entre a função da polícia e da segurança privada, pelo que, segundo a tese de Pedro Clemente, importa «proceder à revisão do conceito de segurança interna, abrangendo [...] a segurança privada»¹²⁶.

Já vimos que o Estado não é detentor do monopólio da segurança, mas sim detentor do monopólio do uso da força. Contudo, casualmente «a vigência do contrato social sofre algumas perturbações, decorrentes da eclosão de situações-limite, todas elas enformadas constitucionalmente no direito de resistência»¹²⁷. O direito de resistência (art. 21.º da CRP) «existe apenas quando se verificam comportamentos dos cidadãos que, normalmente em si mesmos, são ilícitos e inconstitucionais, e que apenas em virtude do direito de resistência beneficiam de uma causa especial de justificação»¹²⁸.

Apesar de as entidades privadas não serem detentoras de poderes coercivos para a prossecução dos seus fins, «actuando no âmbito do direito privado, tais agentes podem, como qualquer pessoa, exercer os poderes de uso da força pertencentes a todos»¹²⁹, os chamados «direitos de todos»¹³⁰, nomeadamente a legítima defesa¹³¹, a detenção em

¹²³ Ac. TC n.º 479/94, publicado no Diário da República, I Série-A, de 24 de Agosto de 1994.

¹²⁴ Cfr. Jorge Miranda, *As Constituições Portuguesas: De 1822 ao Texto Actual da Constituição*, 4.ª ed., Lisboa, Livraria Petrony Lda, 1997, p. 637.

¹²⁵ A função atribuída à polícia de garantir a segurança interna, do ponto de vista sistémico, tem de se conjugar com o art. 273.º da CRP. Ainda que este apenas se refira à segurança externa, e a atribuição expressa da segurança interna à polícia vise colocar as forças armadas à margem dessa função (Cfr. J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 955), a verdade é que no mundo globalizado estas duas realidades não são estanques, pelo que não podem ser analisadas separadamente.

¹²⁶ No texto original: «no quadro da reformulação da política de segurança pública importa, designadamente: proceder à revisão do conceito de segurança interna, abrangendo a segunda rodoviária, as polícias municipais, a segurança privada e a protecção civil». Cfr. Pedro Clemente, *A Polícia em Portugal*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 2006, p. 63.

¹²⁷ Cfr. Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 69.

¹²⁸ Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, Lex, 2000, p. 104.

¹²⁹ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 373.

¹³⁰ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 373.

flagrante delito¹³², a acção directa¹³³, ou o direito de necessidade^{134/135}. Porém, esta possibilidade é «excepcional e numa estrita lógica de subsidiariedade em relação à intervenção da autoridade pública»¹³⁶. Relativamente à acção directa, defende Rui Pereira que esta justificação não parece coadunar-se com a actividade de segurança privada, pois visa evitar a inutilização prática de direitos, que se efectuada por «trabalhadores de empresas de segurança privada aproximar-se-ia drasticamente das chamadas “cobranças difíceis”, que configuram verdadeiros crimes contra a liberdade, muitas vezes praticados por associações criminosas»¹³⁷. Já relativamente às outras modalidades, em particular à legítima defesa, o mesmo Autor refere que pelo facto de o «defendente possuir uma formação especial se exige uma moderação reforçada»¹³⁸, bem como um especial dever de contenção.

Ainda relativamente à legítima defesa, Hoffmann-Riem¹³⁹ é da opinião de que essa modalidade é perigosa. O Autor refere que os funcionários da segurança privada actuam para além do direito de legítima defesa, no âmbito de uma *legítima defesa profissional*, pois, «no contexto social e cultural dos direitos de legítima defesa»¹⁴⁰, esta modalidade surge deslocada dos «direitos de todos», aproximando-se da actuação pública policial. Ao permitir a legítima defesa, o legislador prevê «que o agente não tem qualquer rotina ou preparação especial para lidar com a agressão»¹⁴¹, algo que é contrário à segurança privada, pois esta tem uma formação, uma preparação e uma organização que visa a protecção dos direitos e bens do seu contratante. Por conseguinte, o Autor refere que, quando usam a força, os funcionários da segurança privada não actuam «com base num direito de legítima defesa, antes exercem uma função de segurança idêntica à da polícia pública, mas sem controlo democrático, sem base legal e com maior liberdade de acção»¹⁴².

Os «direitos de todos» de emprego da força, aderindo à tese de Pedro Gonçalves, «não revestem natureza pública; constituem direitos privados que o ordenamento jurídico reconhece a qualquer pessoa»¹⁴³, ou seja, não são *poderes* ou competências públicas

¹³¹ Cfr. art. 32.º do CP. e art. 337.º do Código Civil (CC).

¹³² Cfr. al. *b*) do n.º 1 do art. 255.º do CPP.

¹³³ Cfr. art. 336.º do CC.

¹³⁴ Cfr. art. 339.º do CC.

¹³⁵ Quanto a este assunto, *vide* Germano Marques da Silva, *Introdução ao Estudo do Direito*, 3.ª edição, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2009, pp. 234 e ss.

¹³⁶ Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 957.

¹³⁷ Rui Carlos Pereira, *op. cit.*, p. 48.

¹³⁸ Rui Carlos Pereira, *op. cit.*, p. 48.

¹³⁹ Hoffmann-Riem, «Ubergang der Polizeigewalt auf Private?», pp. 277 e ss., *apud* cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 969 e ss.

¹⁴⁰ Hoffmann-Riem, «Ubergang der...», *op. cit.*, p. 970.

¹⁴¹ Hoffmann-Riem, «Ubergang der...», *op. cit.*, p. 970.

¹⁴² Hoffmann-Riem, «Ubergang der...», *op. cit.*, p. 971.

¹⁴³ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 784.

que são transferidas ou delegadas para o particular; são direitos originários dos privados, pois «do monopólio estadual do emprego da força não resulta exactamente uma exclusão absoluta do emprego da força por particulares, mas apenas um “princípio de proibição”»¹⁴⁴. Assim, as empresas de segurança privada, no âmbito das suas funções, «não exercem a sua missão investidas de um mandato de colaboração com o Estado ou de partilha com este do desempenho da função pública de segurança»¹⁴⁵. A sua actuação é, no âmbito do direito privado, com as prerrogativas de um privado, pois estas empresas não actuam «na esfera de responsabilidade do Estado, mas no âmbito das responsabilidades (e dos direitos) dos cidadãos»¹⁴⁶.

O uso do poder coercivo é, sem dúvida, uma das mais graves ofensas aos direitos fundamentais do cidadão, como tal, na defesa de um bem superior, essa agressão tem de estar, obrigatoriamente, subordinada aos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade, de modo a salvaguardar os direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, o monopólio do emprego da força constitui uma exclusividade do Estado, pelo que «não se apresenta susceptível (...) uma cisão entre a titularidade (estadual) e o exercício (particular)»¹⁴⁷. Com efeito, o Estado, ao monopolizar o uso da força «sob uma única autoridade, força os homens a controlarem a sua própria violência por precaução ou reflexão, impondo um autocontrole mais desapaixado»¹⁴⁸.

Finalizando, num Estado democrático de direito são as FSS os órgãos encarregues de conservar a *pax publicae* enquanto competência exclusiva do Estado, tendo para tal de «garantir a segurança dos cidadãos, assim como assegurar o seu livre exercício dos direitos e liberdades»¹⁴⁹. Ficou, por conseguinte, claro que as entidades privadas podem colaborar com o Estado na prossecução do ideal de segurança. Mas, no actual paradigma estatal, as entidades privadas nunca poderão regular o âmbito da segurança interna e externa, nem serem parte activa no uso da força, algo que é da exclusiva competência das forças de segurança, sob pena de se sectorizarem os fins do Estado relativamente à *coisa pública*.

1.5. Formas de privatização da Administração Pública

A privatização de tarefas ou missões requer, em primeiro lugar, que essas atribuições sejam da incumbência do Estado, pois só há privatização quando a *coisa pública* é transferida para o domínio privado. Assim, no âmbito da partilha de responsabilidades

¹⁴⁴ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 779.

¹⁴⁵ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 968.

¹⁴⁶ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 968.

¹⁴⁷ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 960.

¹⁴⁸ Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 27.

¹⁴⁹ Cfr. Paloma Gomez-Bravo Palacios, *op. cit.*, p. 26.

entre o Estado e os actores privados, importa definir, de forma resumida, algumas formas de privatização que podem ocorrer no nosso espaço jurídico¹⁵⁰. De acordo com Pedro Gonçalves, de uma forma genérica, podemos elencar cinco formas de privatização¹⁵¹: a *privatização patrimonial*, a *privatização de tarefas*, a *privatização de facto*, a *privatização funcional* e a *privatização orgânica*.

A *privatização patrimonial* não se mostra de especial relevo para o nosso estudo, pois relaciona-se com a transferência, através de um negócio de alienação, de bens outrora públicos para a esfera de privados. Caso o bem, ou empresa, seja transferido para as mãos do sector privado, estamos perante uma *privatização patrimonial material* ou *autêntica*; já se o bem deixar de estar afectado ao Estado e ingressar no património privado da administração, estamos perante uma *privatização patrimonial apenas formal*¹⁵².

A *privatização de tarefas* tem lugar quando há a deslocação de uma tarefa ou função pública incumbida ao Estado para os actores privados. Pedro Gonçalves refere-se a ela como uma *despublicização*, *desintervenção* ou *renúncia* pública à titularidade da tarefa. Esta *privatização de tarefas* pode assumir duas formas: quando o Estado abandona por completo a prossecução da tarefa, estamos perante uma *privatização de tarefas total*; ou quando o Estado apenas atribuiu (ou delega) parte da tarefa ao sector privado mantendo para si a obrigação de também a executar, estamos perante uma *privatização de tarefas parcial*¹⁵³.

A *privatização de facto*, *dissimulada* ou *implícita*, dá-se quando existe uma desocupação pública, e uma consequente ocupação desses espaços por actores privados. Esta transferência de responsabilidades é realizada através de um «processo silencioso», em que não existe uma transferência explícita da *coisa pública* para o privado. O que se verifica é uma renúncia estatal relativamente à execução completa de certas missões, renúncia que se manifesta de forma «silenciosa, oculta e clandestina», levando os privados a assumirem responsabilidades em campos que antes eram de «intervenção natural do Estado»¹⁵⁴.

Paralelamente, a *privatização funcional* acontece quando a Administração Pública recorre ao sector privado para a auxiliar na prossecução das suas incumbências, sem,

¹⁵⁰ Segundo Paulo Otero, são seis os principais conceitos jurídicos de privatização da Administração Pública: privatização da regulação administrativa da sociedade; privatização do direito regulador da Administração; privatização das formas organizativas da Administração; privatização da gestão ou exploração de tarefas administrativas; privatização do acesso a uma actividade económica; privatização do capital social de entidades empresariais públicas. Cfr. Paulo Otero, *op. cit.*, pp. 37 e ss.

¹⁵¹ Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 151 e ss.

¹⁵² Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 153.

¹⁵³ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 153-4.

¹⁵⁴ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 154.

todavia, as investir de uma função pública. A entidade privada oferece serviços cuja competência já detém¹⁵⁵. Neste caso, o privado não assume a responsabilidade de realizar a tarefa administrativa, mas apenas «a responsabilidade de executar uma tarefa administrativa, comprometendo-se a exercer uma actividade no domínio das suas competências próprias e do seu *know-how* e, nesse contexto, a produzir um resultado que interessa directamente à Administração enquanto responsável por uma certa tarefa»¹⁵⁶.

Concomitantemente, a *privatização orgânica* resulta da atribuição (ou delegação) de tarefas da Administração para o privado, ficando este com a responsabilidade de executar a tarefa pública, por uma competência que não detinha. Neste caso, há uma verdadeira transferência de responsabilidades públicas e implicações na natureza da organização administrativa, bem como na responsabilização por eventuais danos¹⁵⁷. A entidade privada «constitui-se [...] como a depositária da responsabilidade da execução de uma tarefa que a lei confiou à Administração: assume a gestão ou a direcção global da tarefa, actuando na *posição de Administração* nas relações externas que estabelece no cumprimento da missão que lhe foi confiada»¹⁵⁸.

De entre as cinco modalidades de privatização aqui abordadas, a que suscita mais celeuma é a *privatização orgânica*. Nela, o privado detém responsabilidades no âmbito público e exerce poderes públicos administrativos, dado que existe de facto uma substituição do *dominus* da tarefa. Para o caso, é necessário um processo de privatização *ope legis*¹⁵⁹, pois a entidade privada actua no âmbito do direito público, ao invés da *privatização funcional*, em que a entidade actua, em princípio, no âmbito do direito privado¹⁶⁰.

Podemos, por conseguinte, concluir que as diferentes formas de privatização estão relacionadas com o âmbito de execução da tarefa (pública ou privada), com o grau de preponderância que podem assumir relativamente à *coisa pública*, e com o grau de vinculação que têm à Administração Pública. Contudo, e no que respeita ao estudo, acresce referir que, como analisaremos no Capítulo 2, o que está em causa é definir os limites da transferência de tarefas públicas para os actores privados, principalmente as

¹⁵⁵ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 347.

¹⁵⁶ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 348.

¹⁵⁷ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 347-8.

¹⁵⁸ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 349.

¹⁵⁹ De acordo com Paulo Otero este é o processo mais expedito na privatização da Administração Pública da qual o seu resultado e directo e imediato é fruto da própria Lei. Assim, a privatização traduzir-se-á «num efeito imediato da simples vigência de uma norma jurídica emanada pelo poder legislativo [...] gozando de uma operatividade imediata, não carece da intervenção de qualquer acto jurídico ou operação material subsequente de aplicação» Cfr. Paulo Otero, *op. cit.*, pp. 44 e ss.

¹⁶⁰ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 350.

relacionadas com *poderes públicos de autoridade*, pois, como refere Pedro Clemente, o «monopólio da legítima utilização da força coactiva [...] faz parte das alaias cedidas por lei à polícia»¹⁶¹.

2. Do problema constitucional

«Se o direito sem força se arrisca a ser impotente, a força sem direito é simplesmente barbárie»¹⁶².

2.1. A Constituição e a segurança

O art. 16.^o da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 proclamava que «qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição»¹⁶³. Este artigo identificava, já naquela época, o «“núcleo duro” de uma constituição em sentido moderno»¹⁶⁴, pois contemplava a necessária separação entre os poderes legislativo, judicial e executivo¹⁶⁵ e invocava a centralidade da garantia dos direitos naturais, agora definidos como direitos fundamentais¹⁶⁶. Por força do contrato social, a aspiração de segurança recebe a dignidade de direito fundamental, a garantir pelo aparelho do Estado¹⁶⁷.

A salvaguarda dos direitos dos cidadãos é a trave mestra que sustenta a sociedade e o Estado democrático de direito, algo que foi outorgado pelo poder constituinte¹⁶⁸ que por sua vez tem o povo¹⁶⁹ como seu titular¹⁷⁰: «convém não esquecer que a definição do

¹⁶¹ Cfr. Pedro Clemente, *A Polícia em Portugal*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Ciência Política, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2000, p. 203.

¹⁶² Cfr. Manuel Proença de Carvalho, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*, 3.^a edição, Lisboa, Quid Juris, 2010, p. 55.

¹⁶³ No texto original, «toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la separation des pouvoirs déterminée n'a point de Constitution».

¹⁶⁴ Cfr. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a edição, Coimbra, Edições Almedina, 2003, p. 88.

¹⁶⁵ Cfr. Manuel Proença de Carvalho, *op. cit.*, 3.^a ed., pp. 28 e ss.

¹⁶⁶ Sobre direito natural e os direitos fundamentais *vide* Germano Marques da Silva, *Introdução ao Estudo do Direito*, 3.^a edição, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2009, pp. 69 e ss.

¹⁶⁷ Cfr. Pedro Clemente, *A Polícia em Portugal*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Ciência Política, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2000, p. 66.

¹⁶⁸ O poder constituinte revela-se «sempre como uma questão de “poder”, de “força” ou de “autoridade” política que está em condições de, numa determinada situação concreta, criar, garantir, ou eliminar uma Constituição entendida como lei fundamental da comunidade política», Cfr. J. J. Gomes Canotilho, *op. cit.*, 7.^a ed., p. 65.

¹⁶⁹ Na actualidade, o povo entende-se «como uma *grandeza pluralística* formada por indivíduos, associações, grupos, igrejas, comunidades, personalidades, instituições, veiculadores de interesses, ideias, crenças e valores, plurais, convergentes ou conflituantes», Cfr. J. J. Gomes Canotilho, *op. cit.*, 7.^a ed., p. 66.

Estado resulta do argumento em que se baseia a institucionalização do político: isto é, a segurança»¹⁷¹. Não é por mero acaso que a Parte I da Constituição versa sobre os direitos e deveres fundamentais, relevando esta questão particularmente no Título I e no Título II, sendo os do Título III «predominantemente deveres do Estado para com os cidadãos»¹⁷².

De forma a garantir a efectivação dos direitos fundamentais, para além do seu conteúdo de direito negativo, cujo objectivo é a abstenção do Estado do seu livre exercício, a Constituição portuguesa atribui ao Estado tarefas fundamentais (art. 9.º) que têm por fundamento o seu conteúdo de direito positivo, em que se atribui ao Estado a tarefa fundamental de criar, garantir e promover, em termos gerais, o bem-estar do povo¹⁷³. Para tal, não basta ao Estado «uma atitude passiva de sujeição, é necessário uma postura *activa* para os fazer valer como elemento objectivo da sociedade»¹⁷⁴ uma vez que a segurança se apresenta como uma tarefa fundamental do Estado. Como tal, a Constituição estabelece a segurança como um direito fundamental¹⁷⁵, nomeadamente por via das als. b) e c) do art. 9.º¹⁷⁶, e esclarece que «o direito à segurança consiste num direito natural e imprescritível do ser humano, positivado primacialmente pelos revolucionários franceses, em 1789»¹⁷⁷.

Cristina Sarmento considera que o conceito de segurança está, tradicionalmente, associado aos objectivos políticos do Estado, quando actos de natureza ofensiva possam ameaçar a sua própria sobrevivência como unidade política¹⁷⁸. O princípio desse conceito incide sobre as ameaças que possam ferir bens jurídicos de interesse individual e/ou colectivo. Já para José Oliveira, a segurança «resulta da emergência do Estado moderno que assumiu, a partir de uma certa altura, o monopólio da violência legítima e impôs por essa via coerciva e mediadora uma diminuição da violência»¹⁷⁹, todavia, na sociedade

¹⁷⁰ Cfr. J. J. Gomes Canotilho, *op. cit.*, 7.ª ed., pp. 65 e 66.

¹⁷¹ Cristina Montalvão Sarmento, *Política e Segurança: Novas Configurações do Poder*, Lisboa, Centro de Investigação do ISCPSI, 2010, p. 59.

¹⁷² Miguel José Faria, *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*, Volume I, 3.ª edição, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna, 2001, p. 94.

¹⁷³ Cfr. al. a) do art. 9.º da CRP.

¹⁷⁴ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 93.

¹⁷⁵ Com a Revolução Francesa, «a ordem e segurança públicas foram então colocadas ao nível de outros valores fundamentais, como a liberdade e a propriedade», Cfr. António Francisco Sousa, «A Polícia na Constituição Portuguesa», *in* Manuel Monteiro Guedes Valente (coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*, Centro de investigação do ISCPSI, Coimbra, Edições Almedina, 2006, p. 36.

¹⁷⁶ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral do Direito Policial*, 2.ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2009, pp. 329-371.

¹⁷⁷ Pedro Clemente, *op. cit.*, p. 66.

¹⁷⁸ Cfr. Cristina Montalvão Sarmento, *op. cit.*, p. 59.

¹⁷⁹ José Ferreira de Oliveira, *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade*, Coimbra, Edições Almedina, 2006, p. 55.

globalizada, esta é muito mais que uma atribuição exclusiva do Estado, é «um bem público que deve ser coproduzido pelo conjunto de actores sociais»¹⁸⁰.

Na Constituição de 1822, a segurança (art. 3.º) espelhava uma ideia de segurança pessoal, *i. e.*, a «protecção que o governo deve dar a todos para poderem conservar os seus direitos pessoais»¹⁸¹, o que significava que a segurança «representa mais uma *garantia* de direitos do que um *direito* autónomo»¹⁸². Hoje, e de modo a reforçar a consagração da segurança como um direito fundamental, a comissão constituinte tipificou expressamente no art. 27.º da CRP a segurança no texto constitucional. De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira, este direito à segurança «significa essencialmente garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões»¹⁸³. Assim, e ainda de acordo com os mesmos autores, no que respeita à segurança, o texto constitucional comporta duas dimensões: uma dimensão negativa, que está directamente associada ao direito à liberdade, o que se traduz num direito subjectivo à segurança; e uma dimensão positiva, que se traduz na protecção contra as agressões ou ameaças de outrem, por via dos poderes públicos¹⁸⁴.

Para a efectivação de parte da dimensão positiva, a Constituição e o Direito constitucional¹⁸⁵ constitucionalizaram a função de Polícia (art. 272.º da CRP). Esta tem como funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. Com efeito, a ideia de legalidade democrática está associada à «garantia de respeito e cumprimento das leis em geral, naquilo que concerne à vida da colectividade»¹⁸⁶. Relativamente à garantia dos direitos dos cidadãos, esta pode ser vista como uma vertente da obrigação de protecção pública dos direitos fundamentais elencada no art. 27.º da CRP¹⁸⁷, em que os «direitos dos cidadãos não são apenas um limite da actividade de polícia; mas constituem também um dos próprios fins dessa função»¹⁸⁸.

¹⁸⁰ José Ferreira de Oliveira, *op. cit.*, p. 15.

¹⁸¹ Cfr. Jorge Miranda, *As Constituições Portuguesas: De 1822 ao Texto Actual da Constituição*, 4.ª edição, Lisboa, Livraria Petrony Lda., 1997, p. 30.

¹⁸² Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 184.

¹⁸³ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 184

¹⁸⁴ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 184.

¹⁸⁵ Segundo Jorge Miranda, «o Direito constitucional é a parcela da ordem jurídica que rege o próprio Estado enquanto comunidade e enquanto poder. É o conjunto de normas (disposições e princípios) que recortam o contexto jurídico correspondente à comunidade política como todo e aí situam os indivíduos e os grupos uns face dos outros e em relação ao Estado-poder e que, ao mesmo tempo, definem a titularidade do poder, os modos de formação e manifestação da vontade política, os órgãos de que esta carece e os actos em que se traduz», Cfr. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I – Preliminares: A Experiência Constitucional, 2.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1982, pp. 15-6.

¹⁸⁶ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 955.

¹⁸⁷ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, 3.ª ed., pp. 955-6.

¹⁸⁸ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 955.

Ad summam, a Constituição é o fundamento de validade das demais normas jurídicas, pois é a fundamentação do poder público e de toda a ordem jurídica¹⁸⁹, assim «todos os actos e normas do Estado têm de estar em relação positiva com as normas constitucionais»¹⁹⁰. É neste sentido que a segurança encontra o seu fundamento no texto constitucional, seja através da polícia, seja através das tarefas fundamentais do Estado, pois é a este que compete manter a paz e a segurança. Para a efectivação destas atribuições, o Estado está imbuído de autoridade¹⁹¹, de um poder/dever, «subordinado a uma regra do direito superior a ele»¹⁹², matéria que será alvo de análise nos pontos seguintes.

2.2. Poderes públicos de autoridade

O nosso foco centra-se agora na problemática atribuição (ou delegação) de *poderes públicos de autoridade* a entidade privadas. Interessa-nos aprofundar o grau de participação dessas entidades na execução de tarefas públicas, pois é imperativo aferir que limites efectivamente demarcam o fenómeno privatizador, em especial no âmbito da atribuição (ou delegação) de *poderes públicos de autoridade* a actores da segurança privada.

A definição de *poder* é algo difusa, dependendo do que se entende pelo termo. Assim, segundo Marcello Caetano, «poder é a possibilidade de eficazmente impor aos outros o respeito da própria conduta ou de traçar a conduta alheia»¹⁹³. Com efeito, como refere o mesmo Autor, o *poder* existe «sempre que alguém tem a possibilidade de fazer acatar pelos outros a sua própria vontade, afastando qualquer resistência exterior àquilo que quer fazer ou obrigando os outros a fazer o que ele queira»¹⁹⁴. Já segundo Freitas do Amaral, *poder* é «a faculdade de mandar e a capacidade de se fazer obedecer»¹⁹⁵, tendo para isso a capacidade de «dar ordens e a capacidade de conseguir que essas ordens sejam acatadas»¹⁹⁶. Sempre presente, está a capacidade de conseguir impor uma conduta, seja legítima ou ilegítima, atribuída legalmente ou numa mera relação entre privados.

¹⁸⁹ Cfr. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II – Constituição, 6.^a edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 14.

¹⁹⁰ Cfr. Jorge Miranda, *op. cit.*, Tomo II, 6.^a ed., p. 14.

¹⁹¹ Cfr. Manuel Proença de Carvalho, *op. cit.*, 3.^a ed., p. 55.

¹⁹² Cfr. Manuel Proença de Carvalho, *op. cit.*, 3.^a ed., p. 55.

¹⁹³ Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6.^a edição, Coimbra, Edições Almedina, 1983, p. 5.

¹⁹⁴ Marcello Caetano, 6.^a ed., *op. cit.*, p. 5.

¹⁹⁵ Freitas do Amaral, *História das Ideias Políticas*, Volume I, Coimbra, Edições Almedina, 1998, p. 17.

¹⁹⁶ Freitas do Amaral, *op. cit.*, Vol. I, p. 18.

No âmbito jurídico, o *poder* traduz-se no desenvolvimento de actividades livres, admitidas e reconhecidas pela ordem jurídica; correspondendo, por isso, «a uma *faculdade* ou a uma *possibilidade*»¹⁹⁷. Segundo Pedro Gonçalves, «o elemento caracterizador do poder repousa, então, no facto de um sujeito estar investido, por qualquer título, de uma prerrogativa que, para proteger interesses alheios, lhe permite agir sobre a esfera jurídica de um terceiro»¹⁹⁸.

Por último, e já num enquadramento díspar, segundo Josef Isensee, quando associamos *poder* ao monopólio de poder do Estado, conotamo-lo como uma «prerrogativa de mando ou de *imperium*, mas também no sentido de *vis* (força, coacção, violência)»¹⁹⁹.

Já *poderes públicos* «são todos os poderes de agir conferidos por lei a uma entidade para a prossecução de interesses públicos»²⁰⁰ e associam-se à intervenção pública que, por sua vez, se submete ao direito público. É neste entendimento que se enquadra o n.º 6 do art. 267.º da CRP, quando refere que «as entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa»²⁰¹.

Relativamente à *autoridade* implicada nos *poderes públicos de autoridade*, ela é introduzida para particularizar a acção estatal. De acordo com Pedro Gonçalves, «a autoridade não configura, na verdade, a qualificação de um poder». Enquanto ao poder está associado uma ideia *vis* ou capacidade de mandar, a autoridade – *auctoritas* – está associada a um reconhecimento social que se lhe atribui, por forma a legitimar a actuação de alguém, que pode estar relacionado com o prestígio ou honra. No entanto, ao aliar os dois conceitos, o que se pretende é reforçar a dimensão superior e dominante de uma entidade sobre outra. O «poder público de autoridade resulta, pois, de uma específica atribuição jurídica (legal) e não da mera *auctoritas* de um sujeito»²⁰².

A Administração Pública, de modo a prosseguir os seus fins, é detentora de *poderes públicos*, todavia, nem toda a acção pública está revestida de *autoridade*. A Administração é detentora dessa prerrogativa tão-só «na estrita medida em que o seu exercício se desenrole no âmbito de *poderes públicos de autoridade* conferidos pela ordem jurídica»²⁰³. Desta feita, nem todos os actos praticados pela Administração são obrigatórios, pois, se um acto pressupõe a permissão de um particular para a sua efectivação, a Administração não pode impô-lo coercivamente. Como tal, se esta não tem

¹⁹⁷ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 591.

¹⁹⁸ Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 591.

¹⁹⁹ Josef Isensee, «Staat und Verfassung», p. 621, *apud* cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 592.

²⁰⁰ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 593.

²⁰¹ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 593-4.

²⁰² Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 596.

²⁰³ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 600.

autoridade para o impor é porque nem todos os actos da Administração são revestidos de *poderes públicos de autoridade*²⁰⁴.

Aos *poderes públicos de autoridade* está associada a ideia de unilateralidade, ou seja, de submissão do particular às vontades do Estado, todavia, este facto não retira a possibilidade de certos actos serem consensuais, como veremos mais adiante ser o exemplo das revistas de prevenção e segurança. Os poderes públicos que são atribuídos à Administração não resultam «de uma natural posição de supremacia do Estado sobre os particulares, mas exclusivamente da prevalência ou supremacia do interesse público sobre os interesses particulares»²⁰⁵.

Em última análise, a máxima afirmação dos *poderes públicos de autoridade* são os actos de natureza coerciva²⁰⁶, *i. e.*, os poderes de polícia. Estes são «os poderes especiais de que certas autoridades administrativas dispõem, com vista a assegurar um estado de ordem e tranquilidade públicas e o normal exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, poderes esses que, em certas circunstâncias, compreendem a coacção directa (*i. e.*, o emprego da força física) sobre os prevaricadores»²⁰⁷. Contudo, por serem de natureza coerciva, a atribuição (ou delegação) a particulares dos *poderes de polícia* deve ser constitucionalmente vetada, pois, como vimos anteriormente, pode «afrontar directamente o monopólio estadual do emprego da força»²⁰⁸.

2.3. Condições constitucionais de atribuição de poderes

Como temos vindo a verificar, a *lei fundamental* não impede a atribuição (ou delegação) de *poderes públicos* em entidades privadas, porém, ao ser identificada por Jorge Miranda como a «auto-organização de um povo [...], o acto pelo qual um povo se obriga e obriga os seus representantes, o acto mais elevado de exercício da soberania»²⁰⁹, e sendo a lei soberana pela qual se regula todo o Estado democrático, terá forçosamente de cumprir condições constitucionais na atribuição (ou delegação) de *poderes públicos*, de modo a limitar o fenómeno privatizador. Por conseguinte, e adoptando a visão de Pedro Gonçalves²¹⁰, para permitir a privatização das funções públicas, como a segurança, é necessário respeitar três condições constitucionais: o princípio da legalidade; a legitimação democrática do particular com poderes públicos; e a

²⁰⁴ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 600 e ss.

²⁰⁵ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 608.

²⁰⁶ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 611-2.

²⁰⁷ Cfr. João Raposo, *Direito Policial*, Coimbra, Edições Almedina, 2006, p. 23.

²⁰⁸ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 959.

²⁰⁹ Cfr. Jorge Miranda, *op. cit.*, Tomo II, 6.ª ed., p. 16.

²¹⁰ Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 1004 e ss.

vinculação do particular com poderes públicos a um regime que assegure a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos dos cidadãos.

2.3.1. Princípio da legalidade

O princípio da legalidade assenta na premissa de que qualquer atribuição (ou delegação) de funções da Administração Pública em entidades privadas terá de conter uma legitimação legal. Essa referência encontra-se expressamente definida pelo legislador constituinte na CRP, nomeadamente no n.º 2 do art. 111.º: «Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei». Essa legitimação legal é imposta por um acto legislativo, que, de acordo com o n.º 1 do art. 112.º da CRP, pode tomar a forma de uma lei, decreto-lei ou decretos legislativos regionais. Como tal, a delegação não terá obrigatoriamente de ter por base uma aprovação parlamentar, todavia a competência para legislar sobre certas matérias é da exclusiva competência da AR, salvo se esta autorizar o Governo (*ex vi* art. 165.º da CRP).

No que à segurança privada diz respeito, especialmente quando está em jogo a delegação de *poderes públicos de autoridade*, por serem de particular sensibilidade e possivelmente ofensivos para direitos fundamentais dos cidadãos, esta regra reveste um carácter obrigatório, pois a competência para legislar sobre matérias de direitos, liberdades e garantias é da AR. A AR pode autorizar o Governo a legislar neste âmbito, situação que de facto ocorreu aquando da atribuição da possibilidade de os ARD efectuarem revistas de prevenção e segurança, por força da Lei n.º 29/2003, de 22 de Agosto, que autorizou o Governo a legislar sobre a matéria *sub judice*, alterando desta forma o regime jurídico do exercício da segurança privada.

Quando não é respeitada a formalidade legal de delegação de *poderes públicos de autoridade*, estamos perante uma delegação de *poderes públicos* sem fundamento legal. Com efeito, há uma nulidade²¹¹ na delegação e a entidade privada efectivamente «não se encontra investida de poderes públicos [...] pelo que os actos que vier a praticar não devem qualificar-se como actos públicos [...], mas sim como *actos de direito privado*»²¹².

²¹¹ De acordo com o n.º 2 do art. 29.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), «é nulo todo o acto ou contrato que tenha por objecto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins». Assim, de acordo com Pedro Gonçalves, «deve entender-se que a delegação de poderes feita sem previsão legal é nula e de nenhum efeito», cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1006.

²¹² Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1007.

2.3.2. Legitimação democrática do particular com poderes públicos

De acordo com Gomes Canotilho, a legitimação do poder político²¹³ advém do povo, pois este é o titular da soberania e do poder. Esta legitimação existe na ordem constitucional revestida pelos princípios da «liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes»²¹⁴. Assim são as decisões e as manifestações de vontade do povo que validam as decisões políticas e as normas jurídicas²¹⁵. Este pressuposto apresenta-se plasmado na CRP, nomeadamente no seu art. 1.º: «Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular [...]»²¹⁶; no art. 2.º: «A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular [...]»; no art. 3.º: «A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição»; e no art. 108.º: «O poder político pertence ao povo e é exercido nos termos da Constituição». Os *poderes públicos de autoridade*, como acto da Administração, representam o exercício do *poder público*, pertencente ao povo, como tal, carecem de legitimação democrática que resulta na combinação de componentes *pessoais* ou *organizativos e materiais* ou *objectivos*²¹⁷.

A visão *pessoal* ou *organizativa* refere que o exercício de funções e *poderes públicos* carece de uma legitimidade democrática que se espelha nas entidades escolhidas directamente pelo povo para a sua representação, *i. e.*, apenas as pessoas directamente escolhidas pelo povo através de sufrágio universal podem ser titulares de poderes públicos, pois é o povo que legitima essas entidades para o exercício de funções públicas²¹⁸. A visão *material* ou *objectiva* «pressupõe uma capacidade de influência do povo sobre o *conteúdo* das próprias acções públicas, visando obter a garantia da prossecução do interesse público»²¹⁹ que se revela na submissão da Administração à lei.

Relativamente às entidades privadas dotadas de *poderes públicos*, a visão *pessoal* apenas legitima a atribuição (ou delegação) desses poderes em entidades privadas se eles forem atribuídos por uma pessoa dotada de legitimidade democrática, ou seja, a legitimidade desta pessoa representa «um elo essencial da cadeia de legitimação que

²¹³ A expressão *poder político* engloba o conceito de *soberania*. O *poder político* é mais amplo que *soberania*, pois enquanto *soberania* está associada aos órgãos de soberania (art. 110.º CRP), ou seja, aos órgãos superiores do Estado, o *poder político* refere-se não só aos órgãos de soberania mas também aos órgãos das regiões autónomas e do poder local. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 215.

²¹⁴ J. J. Gomes Canotilho, *op. cit.*, 7.ª ed., p. 292.

²¹⁵ J. J. Gomes Canotilho, *op. cit.*, 7.ª ed., p. 292.

²¹⁶ «A vontade popular, à luz da Constituição, afirma-se não só como fundamento da acção do Estado, mas também, e antes disso, o fundamento da organização e legitimação do próprio Estado. Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 200.

²¹⁷ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1008.

²¹⁸ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1008.

²¹⁹ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1008.

permite reconduzir ao povo, à soberania popular, o poder público exercido pela entidade particular»²²⁰. Porém, Pedro Gonçalves refere que esta modalidade poderá constituir um problema, pois, por vezes, a atribuição (ou delegação) é efectuada a favor de pessoas colectivas, *v. g.* associações, sendo que nesse caso a atribuição (ou delegação) é genérica e pouco esclarecedora²²¹.

No que aos ARD diz respeito e continuando sob o abrigo da doutrina de Pedro Gonçalves, estes são dotados de *poderes públicos* por um acto de direito privado, que é da autoria das respectivas entidades patronais, pelo que a sua legitimidade para o exercício de funções públicas não advém de um órgão democraticamente legitimado²²².

Por último, não há menção expressa na CRP à obrigatoriedade de respeito a este princípio, pelo que, ainda que os actos tenham de ser praticado apenas por quem possui competência constitucional para tal, sob pena de inconstitucionalidade²²³, a falta de legitimação *pessoal* ou *material* não poderá constituir por si só uma inconstitucionalidade²²⁴. Assim, o desrespeito por esta legitimação pode ser suprido «por via da subordinação do delegatário a fiscalização por órgãos democráticos», pelo que esta «fiscalização pública pode garantir um grau suficiente de legitimação democrática»²²⁵.

2.3.3. Vinculação do particular com poderes públicos por um regime que assegure a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos dos cidadãos

Assegurar a prossecução dos interesses públicos por parte das entidades privadas a quem foram delegados *poderes públicos* impõe uma fiscalização pública constante e inflexível. A fiscalização em questão não é de natureza constitucional, *i. e.*, o objectivo não é proceder a uma fiscalização de garantia da constitucionalidade da norma²²⁶, mas uma fiscalização efectuada pelas entidades públicas no âmbito da Administração.

A fiscalização pública, como escreve M. Burgi, «constitui, desde logo, uma peça fundamental no processo de legitimação democrática da entidade particular para o

²²⁰ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1010.

²²¹ Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1010.

²²² Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1010.

²²³ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, 7.^a ed., p. 217.

²²⁴ Pedro Gonçalves entende que o «respeito pelo princípio democrático não reclama mais do que a garantia de um certo nível de legitimação, o qual pode, em determinados casos, estar preenchido apenas por componentes pessoais ou, o que é mais comum, pelos componentes materiais, da legitimação democrática» Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1012.

²²⁵ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1013.

²²⁶ Cfr. Jorge Miranda, *op. cit.*, Tomo VI, pp. 53 e ss.

exercício de poderes públicos»²²⁷. Esta é fiscalização é capital no controlo da actividade exercida pelos privados no âmbito dos *poderes públicos*, de modo a minorar os riscos inerentes à atribuição (ou delegação); verificar possíveis desvios relativamente à prossecução de interesses públicos; manter a unidade da Administração; controlar possíveis fogos anárquicos que possam ameaçar a *coisa pública*²²⁸.

Segundo Ernst Huber²²⁹, num Estado de direito democrático a atribuição (ou delegação) de funções e poderes públicos em particulares e a fiscalização pública que sobre ela recai são indissociáveis. A ruptura com esta associação será incompatível com a estrutura constitucional de um Estado como o português, pois, como refere a doutrina, estamos perante um princípio constitucional não escrito, pelo que «as competências públicas de fiscalização não têm sequer de estar expressamente previstas em lei, uma vez que resultam automática e directamente quer da própria possibilidade legal de delegar, quer do facto de a entidade particular surgir, no exercício de funções e poderes públicos, como um elemento da Administração»²³⁰.

Apesar da atribuição (ou delegação) de funções, o Estado, ou a entidade delegante, continua a ser o *dominus* do *poder público*, sobre quem recai a responsabilidade pelo exercício dos poderes que delegou noutrem, assumindo-se sempre como a entidade com a designada «responsabilidade última»²³¹.

Outra forma de fiscalização sobre a actividade das entidades privadas prende-se com o facto de estas, perante o cidadão, ao prosseguirem fins públicos, se colocarem em pé de igualdade com a Administração, pelo que as disposições constitucionais de qualquer acto fiscalizador, que incida sobre a Administração, também se aplicam às entidades privadas que sejam detentoras de *poderes públicos*²³².

2.4. Privatização de funções de polícia administrativa e judiciária

A privatização das funções de polícia é, em bom rigor, semelhante à privatização de outras funções da Administração Pública. Contudo, devido ao carácter coercivo dessas funções, e uma vez que a polícia é um dos pilares do Estado de direito democrático, a atribuição (ou delegação) das suas funções a particulares não pode «constituir uma decisão arbitrária, devendo, pelo contrário, surgir baseada numa *especial justificação* ou

²²⁷ M. Burgi «Der Beliehene», p. 592, e Di Fabio, «Verwaltung», p. 265, apud cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 1013-4.

²²⁸ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1014.

²²⁹ Cfr. Ernst. Rudolf. Huber, «Wirtschaftsverwaltungsrecht», pp. 544-5, apud cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *Idem*, p. 1013.

²³⁰ Cfr. U. Steiner, «Fragen», p. 615, e J. Stuible-Treder, «Der Beliehene im Verwaltungsrecht», pp. 105-6, apud cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1014.

²³¹ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1015.

²³² Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1020.

num *fundamento objectivo* que explique a viabilidade de um processo que se traduz em instituir a excepção a uma regra»²³³. Por conseguinte, é necessário que essa privatização se apresente sempre aliada ao princípio da prossecução do interesse público, norteada por critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em relação ao fim que se propõe alcançar: «assim, para ser constitucionalmente viável [...] tem de apresentar vantagens para o interesse público que compensem o custo que provoca»²³⁴.

Os grandes objectivos das privatizações levadas a cabo pelo Estado regulador, num fenómeno que se alastra por toda a Europa²³⁵, encontram-se elencados no n.º 3 da Lei-Quadro das Privatizações²³⁶: modernizar a economia e aumentar a sua competitividade; desenvolver o mercado de capitais; incitar à participação dos cidadãos portugueses; preservar os interesses patrimoniais do Estado e valorizar os outros interesses nacionais; entre outros. Deste leque, o grande objectivo e maior vantagem da privatização da Administração será, como refere Jorge Gonçalves, aproveitar os conhecimentos, a criatividade e a experiência do sector privado, assim como diminuir os custos públicos²³⁷. Já segundo Paulo Otero, os três princípios nucleares de natureza constitucional que fundamentam a privatização da Administração Pública são o princípio da eficiência, o princípio da participação e o princípio do respeito pelas vinculações comunitárias²³⁸.

No âmbito policial, é fundamental esclarecer até que ponto as valências de polícia administrativa e polícia judiciária podem ser sujeitas à modalidade da privatização²³⁹. Primeiramente, importa determinar os conceitos aqui mencionados; assim, em sentido amplo e «na moldura do Estado de direito democrático toda a polícia é administrativa, tanto do ponto de vista institucional como do ponto de vista funcional»²⁴⁰. Em sentido restrito, há que distinguir entre polícia administrativa e polícia judiciária. Segundo João Raposo, a primeira pode ser definida como «a modalidade de polícia que tem por objecto garantir a segurança de pessoas e bens, a ordem pública e os direitos dos cidadãos, ou assegurar a protecção de outros interesses públicos específicos, definidos por lei (polícias administrativas especiais)»²⁴¹. A polícia judiciária pode ser definida como «a modalidade de polícia que tem por objecto a prevenção dos crimes e a investigação

²³³ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1000.

²³⁴ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 944.

²³⁵ Paulo Otero, «Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública», in AAVV, *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 47.

²³⁶ Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.

²³⁷ Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 940-1.

²³⁸ Paulo Otero, *op. cit.*, pp. 48 e ss.

²³⁹ Segundo J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira a polícia pode ser repartida em três tipos: a polícia administrativa em sentido restrito; a polícia de segurança; e a polícia judiciária, Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, 7.ª ed., p. 955.

²⁴⁰ Cfr. João Raposo, *op. cit.*, p. 28.

²⁴¹ João Raposo, *op. cit.*, p. 29.

daqueles que, não obstante, foram cometidos, com vista à repressão da criminalidade»²⁴².

Face a estes conceitos, analisemos a possibilidade de privatização da polícia administrativa. De acordo com o n.º 6 do art. 267.º da Constituição, «as entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa». Ora, daqui se conclui que as funções atribuídas à Administração Pública podem ser atribuídas (ou delegadas) a entidades privadas, mantendo para si «poderes de fiscalização sobre a actuação do particular delegado»²⁴³. Assim e de acordo com o referido no ponto anterior, fundamentado no ponto 2.6., existem tarefas atribuídas ao Estado que, por serem restritivas de direitos fundamentais de primeira categoria²⁴⁴, jamais devem ser atribuídas (ou delegadas) a particulares.

Para uma melhor fundamentação, analisemos o n.º 2 do art. 272.º, e o n.º 2 do art. 18.º da CRP. O n.º 2 do art. 272.º aborda o princípio da tipicidade das medidas de polícia (actos jurídicos ou operações materiais²⁴⁵), ou seja, toda e qualquer medida de polícia, independentemente da sua natureza, deve ter o seu conteúdo definido na lei. Ainda por força do mesmo artigo, estas medidas de polícia estão vinculadas ao princípio da proporcionalidade, *i. e.*, a sua aplicação deve ser exercida tendo em conta parâmetros de adequação, necessidade e proporcionalidade relativamente à coisa a proteger, de modo a não causar danos superior aos que almeja evitar. Restringindo as medidas de polícia a critérios de proporcionalidade, passemos agora a analisar o n.º 2 do art. 18.º da CRP. Ao permitir medidas de polícia que invariavelmente restrinjam os direitos fundamentais, o legislador constitucional prescreveu os pressupostos da admissibilidade de restrições, estabelecidos no n.º 2 do art. 18.º: «a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição [...]». A breve análise que aqui queremos espelhar é a de que, ao se consagrar que as medidas de polícia se encaixem no estabelecido no n.º 2 do art. 18.º, a lei tem de atender à natureza das medidas de polícia que atribui (ou delega) a particulares. Os limites de atribuição (ou delegação) de poderes de polícia administrativa ou judiciária a particulares são definidos quando se entra no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, pelo que a sua actuação não pode em caso algum ser privatizada, «caso contrário, seria retirar com uma mão o que a CRP quis dar com a outra»²⁴⁶.

²⁴² Cfr. João Raposo, *op. cit.*, p. 29.

²⁴³ Cfr. José António Vilhena Pereira da Costa, «A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa», in Jorge Miranda (regência), *Estudos de Direito de Polícia*, 2.º Volume, Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa, AAFDL, 2003, p. 346.

²⁴⁴ Cfr. Miguel José Faria, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 102.

²⁴⁵ Cfr. João Raposo, *op. cit.*, p. 23.

²⁴⁶ Cfr. José António Vilhena Pereira da Costa, *op. cit.*, p. 350.

O próprio pressuposto de que parte o n.º 2 do art. 18.º, conjugado com as disposições próprias das medidas de polícia, é a da relação de poder entre a administração e o particular, baseada em prerrogativas de execução públicas, típicas da actividade administrativa²⁴⁷. Segundo José Pereira da Costa, ainda que os particulares respeitassem os princípios de adequação, necessidade e proporcionalidade, haveria «uma manifesta inversão teleológica da metodologia de raciocínio valorativo/Constitucional, uma em que o particular via os seus Direitos restringidos pela actuação de outros particulares, e não por uma entidade pública»²⁴⁸.

Relativamente à privatização das funções de polícia judiciária, podemos afirmar à cabeça que esta prerrogativa não é susceptível de privatização. Em primeiro lugar, a al. b) do art. 5.º do actual RJSP (Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro) refere que esta é uma actividade cujo exercício está proibido ao pessoal da segurança privada. Essa proibição expressa do legislador resulta do facto de a actividade de polícia judiciária se inserir no âmbito do processo penal, como forma de auxiliar os Tribunais na «administração da Justiça»²⁴⁹. Deste modo, a administração da justiça obriga – não poucas vezes – à privação da liberdade, conforme estipulado no art. 27.º da CRP, restringindo de forma violenta um direito fundamental. Neste âmbito, a polícia actua «sob a dependência das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional»²⁵⁰, coadjuvando essas autoridades com vista à realização das finalidades do processo, a descoberta da verdade material.

Um OPC é um representante do Estado que visa assegurar a persecução de bens colectivos como a segurança e a liberdade; por conseguinte, na sua actuação, tem de primar por critérios de respeito pela dignidade da pessoa humana. Acresce que, na investigação criminal, o OPC é muitas vezes forçado a realizar acções, algumas coercivas, que interferem na esfera jurídica de terceiros, pelo que as «investigações atribuídas a OPC pelo CPP – tais como os exames, revistas, buscas, apreensões, intercepções de comunicações, identificações, detenções e interrogatórios – são absolutamente vedadas às entidades que prestam serviços de segurança privada»²⁵¹. Mais: a actividade de manutenção de ordem pública também está fora do âmbito da actividade de segurança privada; «assim, como é evidente, nenhuma empresa de segurança privada se pode dedicar a actividades de policiamento das vias públicas ou à repressão de alterações de ordem pública»²⁵².

²⁴⁷ Cfr. José António Vilhena Pereira da Costa, *op. cit.*, pp. 350-1.

²⁴⁸ José António Vilhena Pereira da Costa, *op. cit.*, p. 351.

²⁴⁹ Cfr. n.ºs 1 e 3 do art. 202.º da CRP.

²⁵⁰ Cfr. art. 56.º do CPP.

²⁵¹ Cfr. Rui Carlos Pereira, *op. cit.*, pp. 46-7.

²⁵² Cfr. Rui Carlos Pereira, *op. cit.*, p. 47.

A própria independência do sistema judicial estaria em xeque se alguns dos seus actores não fossem munidos de *poderes* associados à *res publica*, pois o que aqui está em jogo é a «administração da justiça em nome do povo», algo que a cultura de empresa, orientada para resultados e lucros, associada à falta de tradição institucional dos actores privados em servir o interesse público²⁵³, em particular a justiça, colocaria em risco.

Finalizando, a atribuição (ou delegação) de valências de polícia administrativa a entidades privadas é possível, ainda que sempre norteada e limitada pelos parâmetros dos direitos fundamentais. Já relativamente à função de polícia judiciária, essa outorga está fora de questão. No entanto, um aspecto é fundamental: «de acordo com o cânone da proporcionalidade (em sentido estrito), quanto mais elevado se perfila o risco, mais reforçados e inequívocos devem apresentar-se a vantagem e o interesse público em delegar»²⁵⁴.

2.5. Salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias

A nossa *Lex Fundamentalis* refere, no seu preâmbulo, que a revolução de Abril «restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais», ideais esses que estiveram ausentes no período de regime ditatorial em que o país esteve imerso. Como refere Jorge Miranda, «não há direitos fundamentais em Estado totalitário»²⁵⁵. Assim, os «legítimos representantes do povo» firmaram como um dos principais objectivos da CRP a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, «tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno».

A referência preambular e a menção no art. 1.º da Constituição à dignidade da pessoa humana reflectem o compromisso e peso que são atribuídos a este ideal na base de formação da nossa democracia, pois este é um dos três elementos fundamentais²⁵⁶ e imprescindíveis ao exercício pleno de direitos num Estado democrático de direito. Por conseguinte, cabe ao Estado assegurar e garantir a sua efectivação, enquanto uma das suas tarefas fundamentais [*ex vi* al. *b*) do art.º 9], pois «as coordenadas do Estado desenham-se todas segundo a linha dos direitos fundamentais»²⁵⁷.

Segundo Jorge Miranda, direitos fundamentais são «os direitos ou as posições jurídicas activas das *personas* enquanto tais, individual ou institucionalmente

²⁵³ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 23.

²⁵⁴ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1004.

²⁵⁵ Jorge Miranda, *op. cit.*, Tomo IV, 3.ª ed., p.10.

²⁵⁶ Segundo Germano Marques da Silva, a democracia assenta em três elementos fundamentais e imprescindíveis: a soberania do povo, o reconhecimento dos princípios do direito natural e o culto da liberdade. Cfr. *Ética Policial e Sociedade Democrática*, Lisboa, ISCPSI, 2001, p. 31.

²⁵⁷ Jorge Miranda, *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, Reimpressão da 1.ª edição de 1968, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 71.

consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja Constituição material»^{258/259}. Desta forma, vamos ao encontro do pensamento deste Autor ao enunciarmos que todos os direitos fundamentais em sentido formal têm um conteúdo em sentido material. Já o contrário, não podemos afirmar, pois o sentido material vai para além do conteúdo formal dos direitos fundamentais²⁶⁰.

De forma a blindar os direitos fundamentais de qualquer tipo de governo ou regime, e em virtude dos antigos limites do Estado Novo, a Constituição está agora subordinada ao direito internacional geral ou comum, por força da cláusula de recepção presente no n.º 1 do art. 8.º e no n.º 1 do art. 16.º da Constituição; sendo também directamente aplicáveis as normas contidas na Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), resultado do princípio da não-tipicidade ou da cláusula aberta²⁶¹ de direitos fundamentais do n.º 2 do art. 16.º da Constituição. Esta recepção de normas internacionais não é contudo de conteúdo material, pois conjuga «a Constituição com a Declaração Universal no domínio dos direitos fundamentais, fazendo-a participar e depender do seu espírito numa necessária harmonia valorativa. É uma norma de recepção formal»²⁶². Nesta linha de pensamento estas normas são elevadas verdadeiramente a princípios constitucionais.

O Estado, como órgão máximo promotor do bem-estar e *pax publicae*, traduz a sua acção de forma positiva na implementação de um corpo responsável por auxiliá-lo na prossecução destes fins: a Polícia²⁶³. É a esta, «independentemente da repartição de competências entre os diversos serviços com atribuições policiais»²⁶⁴, que compete defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos

²⁵⁸ Jorge Miranda, *op. cit.*, Tomo IV, 4.ª ed., p. 9.

²⁵⁹ Por Constituição formal entende-se o conjunto de normas ou regras formalmente constitucionais que estão inseridas no texto constitucional. A lei formal «é o diploma emanado do órgão legislativo por excelência (entre nós a AR), quer nesse diploma se contenham verdadeiras normas jurídicas, quer comandos individuais concretos. Cfr. Germano Marques da Silva, *Introdução ao Estudo do Direito*, 3.ª edição, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2009, p. 102. Por Constituição material, entende-se «o acervo de princípios fundamentais estruturantes e caracterizantes de cada Constituição em sentido material positivo; aquilo que lhe confere substância e identidade; a manifestação directa e imediata de uma ideia de Direito que prevalece em certo tempo e lugar; a resultante primária do exercício do poder constituinte material; e, em democracia, a expressão máxima da vontade popular livremente formada», Cfr. Jorge Miranda, *op. cit.*, Tomo II, 6.ª ed., pp. 25-26. Como refere o mesmo Autor, «onde se encontra Constituição em sentido material moderno emerge, pois, Constituição em sentido formal», excepção feita à Grã-Bretanha. Cfr. Jorge Miranda, *op. cit.*, Tomo IV, 4.ª ed p. 30.

²⁶⁰ Cfr. Jorge Miranda, *op. cit.*, Tomo IV, 4.ª ed., p.11.

²⁶¹ Cfr. Miguel José Faria, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 103.

²⁶² Cfr. Jorge Miranda, *op. cit.*, Tomo IV, 4.ª ed., p. 39.

²⁶³ Por força da PIDE, que se encontrou instituída até à revolução de 25 de Abril de 1974, nos trabalhos preparatórios da Constituição de 2 de Abril de 1976 a Comissão designada para apreciar os projectos de Constituição entendeu que, pela salvaguarda dos direitos fundamentais, «deve ser proibida toda e qualquer forma de polícia política», Cfr. Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, Volume II, Lisboa, Colecção Estudos Portugueses, 1978, pp. 562 e ss.

²⁶⁴ Cfr. Germano Marques da Silva, *Ética Policial e Sociedade Democrática*, *op. cit.*, p. 60.

cidadãos²⁶⁵. Marcelo Rebelo de Sousa e José de Melo Alexandrino vão mais longe, ao afirmarem que «todos os princípios constitucionais (art. 266.º da CRP) e legais atinentes à Administração Pública (acolhidos também no Código do Procedimento Administrativo) vinculam a polícia», ainda que relevem especialmente o princípio do respeito dos direitos, liberdades e garantias²⁶⁶.

Pelo exposto, é notório, e condição invariável que, para a polícia, particularmente a polícia incumbida de poderes coercivos, cumprir a sua missão, tem, por vezes, de invadir a esfera jurídica de terceiros para fazer valer as suas prerrogativas de autoridade pública em nome do Estado, pelo que, para salvaguardar os direitos de uns tem de restringir os direitos de outros. É o eterno binómio da liberdade e segurança; um dos requisitos básicos para a convivência numa sociedade democrática²⁶⁷. Como escreve Germano Marques da Silva, a «base de todos os direitos fundamentais do homem [...] é a segurança da sua liberdade»²⁶⁸. Assim, podemos dizer que a garantia dos direitos dos cidadãos encerra em si mesma um paradoxo, pois, se por um lado permite o exercício de direitos, por outro, pode restringi-los²⁶⁹. Ora, se «a protecção dos direitos fundamentais do cidadão consiste numa tarefa irrenunciável do Estado»²⁷⁰, e é à polícia que, por estar na linha da frente de cumprimento deste fim, cabe efectivar a garantia desses direitos fundamentais, é esta que tem uma tarefa mais preponderante na sua salvaguarda mas ao mesmo tempo, porventura, a que mais limita esses direitos.

Tendo como fundamento de que o princípio estruturante de qualquer Estado moderno «é o respeito pela dignidade da pessoa humana através da promoção de uma ordem, de uma segurança e de uma tranquilidade públicas, que seja capaz e eficiente na protecção das pessoas contra quaisquer ameaças ou agressões de outrem ou dos próprios poderes públicos que ponham em causa a sua vida, a sua integridade física ou moral»²⁷¹, os órgãos da Administração Pública estão todos submetidos à prossecução do interesse público (n.º 1 do art. 266.º da CRP) e subordinados à Constituição e à Lei pelo princípio da legalidade, primando, no exercício das suas funções, pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé (ex vi, n.º 2 do art. 266.º da

²⁶⁵ Cfr. n.º 1 do art. 272.º da CRP.

²⁶⁶ Marcelo Rebelo de Sousa e José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, Lex, 2000, p. 407.

²⁶⁷ Cfr. Paloma Gomez-Bravo Palacios, «Seguridad privada y seguridad pública: la complementariedad y la subordinación», *Revista de documentación*, Madrid, n.º 2 (Enero-Marzo), p. 26.

²⁶⁸ Germano Marques da Silva, «A Polícia e a Justiça», in Germano Marques da Silva e Manuel Monteiro Guedes Valente (coords.), *Volume Comemorativo 20 anos do Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna*, Coimbra, Edições Almedina, 2005, p. 17.

²⁶⁹ Cfr. Paloma Gomez-Bravo Palacios, *op. cit.*, p. 26.

²⁷⁰ Cfr. Pedro Clemente, *A Polícia em Portugal*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 2006, p. 64.

²⁷¹ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 114.

CRP). Este n.º 2 do art. 266.º é, todavia, complementar, pois o princípio constitucional que subordina a Administração à Constituição é retirado do n.º 2 do art. 3.º, ou seja, esta subordinação ocorreria nos mesmos moldes se o n.º 2 do 266.º não estivesse consagrado especificamente²⁷².

O rigor exigido à polícia pública é, por conseguinte, fundamental para efectivar o exercício dos direitos fundamentais, pois, segundo as palavras de Germano Marques da Silva, a polícia perturba mais a ordem pública «com a violação das regras fundamentais da dignidade e da rectidão da actuação judiciária, pilares fundamentais da sociedade democrática, do que pela não repressão de alguns crimes»²⁷³. É de tal modo imperativa a salvaguarda destes direitos, que por vezes é preferível uma omissão a uma actuação desproporcionada.

Devido às vicissitudes encerradas na salvaguarda dos direitos, liberdade e garantias, é necessário limitar o espaço que as entidades privadas têm nesta matéria, nomeadamente, as empresas de segurança privada, pois, como já vimos, «o Estado só poderá restringir os fins e os meios dos cidadãos na medida restrita da manutenção da disciplina social e da ordem pública»²⁷⁴. A acontecer uma atribuição (ou delegação) de *poderes públicos de autoridade* a entidade privada, será de esperar que esta premissa se mantenha inviolada.

²⁷² Cfr. Dinamene de Freitas, *O Acto Administrativo Inconstitucional: Delimitação do conceito e subsídio para um contencioso constitucional dos actos administrativos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 104.

²⁷³ Germano Marques da Silva, *Curso de Processo Penal*, Volume II, Lisboa, Verbo, p. 161. e *apud* cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op cit.*, 2.ª ed., pp. 163-4.

²⁷⁴ Cfr. Miguel José Faria, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 58.

3. Dos assistentes de recinto desportivo

«La constitution de l'homme est l'ouvrage de la nature, celle de l'État est l'ouvrage de l'art»²⁷⁵.

3.1. Competências e natureza

O ARD é um «vigilante de segurança privada especializado, directa ou indirectamente contratado pelo promotor do espectáculo desportivo²⁷⁶, com as funções, deveres e formação definidos na legislação aplicável ao exercício da actividade de segurança privada» [ex vi al. c) do n.º 3 da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho]. O decreto-lei que regula esta modalidade de segurança privada é o próprio RJSP²⁷⁷, todavia, o diploma legal que define criteriosamente e directamente esta figura é a Portaria n.º 1522-B/2002, de 20 de Dezembro.

Em Portugal, a primeira referência legislativa alusiva a esta modalidade foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de Abril, e surgiu no contexto do fenómeno desportivo português, por força da evolução de procedimentos que se havia vindo a registar nesse campo e da realidade sentida noutros países europeus, reflectida em «resoluções e decisões do Conselho da União Europeia»^{278/279} que aconselhavam o aumento de medidas preventivas no sentido de «melhorar os níveis de conforto e segurança dos espectadores de eventos realizados em recintos desportivos»^{280/281}. A criação dessa nova figura, assim como a alteração de outros procedimentos de segurança, decorreram da realização do Campeonato Europeu de Futebol – Euro 2004 –

²⁷⁵ «A constituição do homem é obra da natureza, a do Estado é obra do engenho», Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique*, Livro III, 1.ª edição, Amesterdam, 1762, p. 223.

²⁷⁶ Por promotor do espectáculo desportivo, segundo a al. i) do n.º 3 da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho, entende-se «as associações de âmbito territorial, clubes e sociedades desportivas, bem como as próprias federações e ligas, quando sejam simultaneamente organizadores de competições desportivas».

²⁷⁷ Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

²⁷⁸ A primeira resolução do Conselho da União Europeia (CUE) sobre a cooperação internacional e medidas de prevenção e controlo da violência relativa a jogos internacionais de futebol resulta do manual aprovado por esse Conselho a 21 de Junho de 1999. O manual viria a ser substituído pelo manual resultante da resolução de 6 de Dezembro de 2001, que veio influenciar as alterações dos procedimentos nos jogos de futebol e o enunciado no preâmbulo da referida portaria. Posteriormente, esse manual também viria a ser alvo de actualização e revogação pelo manual resultante da resolução do CUE de 4 de Dezembro de 2006. Por último, o manual que se encontra actualmente em vigor, e que revogou o de 2006, resultou da resolução do CUE de 3 de Junho de 2010.

²⁷⁹ §2 do preâmbulo da Portaria n.º 1522-B/2002, de 20 de Dezembro.

²⁸⁰ Por recinto desportivo, segundo a al. m) do n.º 3 da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho, entende-se «o local destinado à prática do desporto ou onde este tenha lugar, confinado ou delimitado por muros, paredes ou vedações, em regra com acesso controlado e condicionado»

²⁸¹ §2 do Preâmbulo da Portaria n.º 1522-B/2002, de 20 de Dezembro.

em Portugal, tendo o decisor político optado, «radicalmente, pelo princípio civilista da gestão da segurança do espectáculo desportivo, reproduzindo a lição inglesa»²⁸².

De acordo com a nova redacção dada pelo DL n.º 94/2002, de 12 de Abril, ao n.º 3 do art. 5.º do DL n.º 231/1998, de 22 de Julho, a realização de espectáculos em recintos desportivos depende da obrigação de adopção de um sistema de segurança privada que inclua vigilantes com valências de ARD. As situações que definem concretamente essa obrigatoriedade vêm tipificadas na Portaria n.º 1522-C/2002, de 20 de Dezembro. Por conseguinte, e sob a dependência operacional do coordenador de segurança (n.º 2 do art. 10 da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho), é obrigatório:

α – A presença de ARD «nas competições profissionais de futebol que decorram em recintos desportivos com lotação igual ou superior a 25 000 espectadores e cujas instalações obedeçam ao Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios»²⁸³ (n.º 3 da referida portaria);

β – Assegurar o rácio de ARD por espectador necessário por questões de segurança. Assim, nos jogos qualificados como de risco elevado²⁸⁴, é necessário assegurar um rácio de um ARD por cada 300 espectadores, já nos restantes jogos qualificados como de risco normal²⁸⁵, o rácio será de um ARD por cada 400 espectadores (n.º 4 da mesma portaria).

Apesar de só ser obrigatória a presença, e em número adequado, de ARD nos casos previstos anteriormente, o promotor do espectáculo desportivo pode recorrer aos ARD

²⁸² Cfr. Pedro Clemente, *A Polícia em Portugal*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 2006, p. 65.

²⁸³ Referência ao Decreto Regulamentar n.º 10/2011, de 7 de Junho, que, de acordo com o n.º 1 do art. 1.º do seu Anexo, «tem por objecto definir os requisitos técnicos a satisfazer pelos estádios e respectivos locais de implantação, com vista a proporcionar as melhores condições de segurança, de funcionalidade e de conforto na utilização, a limitar os riscos de acidentes e de outras ocorrências excepcionais previsíveis e a facilitar a evacuação dos ocupantes e a intervenção dos meios de socorro».

²⁸⁴ A qualificação de jogo de risco elevado ou de risco normal advém do disposto no art. 12.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho. Nos espectáculos desportivos com natureza internacional são qualificados de risco elevado aqueles que correspondam à fase final de um campeonato europeu ou mundial; os que assim forem declarados pelas organizações internacionais; e os jogos em que os adeptos da equipa visitante venham a ultrapassar 10% da capacidade do recinto desportivo, ou sejam em número igual ou superior a 200 pessoas. Já para os espectáculos desportivos com natureza nacional, são qualificados de risco elevado aqueles que assim forem definidos pelo CESD; naqueles em que se joguem os quartos-de-final, semifinal e final de uma competição por eliminatórias; quando o número de espectadores perfaça 80% da lotação do recinto desportivo; quando o número de adeptos da equipa visitante perfaça 20% do número de espectadores previsto; nos casos em que se conheça um historial de incidentes graves entre adeptos dos clubes envolvidos; e, por último, nos casos em que o espectáculo desportivo seja decisivo para ambas as equipas na conquista de um troféu, acesso a provas internacionais ou mudança de escalão divisionário.

²⁸⁵ São qualificados como de risco normal todos os casos não abrangidos pelo leque de circunstâncias enunciados para os espectáculos desportivos qualificados como de risco elevado.

nas restantes competições que se realizem em recintos desportivos se, por motivos de segurança, assim o entender (*ex vi* n.º 4 da mesma portaria).

O coordenador de segurança²⁸⁶ (designado pelo promotor do espectáculo desportivo²⁸⁷) é o responsável operacional pela segurança no interior do recinto desportivo e dos anéis de segurança, sendo a entidade sobre a qual recai a competência de coordenar a actividade dos ARD com vista a zelar pelo normal decurso do espectáculo desportivo (n.º 4 do art. 10.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho).

Posto isto, e vista a «hierarquia» que subjaz à privatização da segurança nos espectáculos desportivos, passemos agora às funções próprias de um ARD. De acordo com o n.º 3 da Portaria n.º 1522-B/2002, de 20 de Dezembro, cabe ao ARD desempenhar as seguintes funções:

- α – Vigiar o recinto desportivo e anéis de segurança;
- β – Controlar os títulos de ingresso e os acessos, impedindo que sejam introduzidos objectos ou substâncias proibidas que possam pôr em xeque a segurança dentro do recinto desportivo. Pelo disposto no n.º 5 do art.º 6 do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, no controlo desses acessos os ARD «podem efectuar revistar pessoais de prevenção e segurança»;
- γ – Vigiar os espectadores e prestar informações;
- δ – Prevenir, acompanhar e controlar possíveis incidentes;
- ε – Orientar os espectadores em situações de emergência;
- ζ – Acompanhar os grupos organizados de adeptos (GOA);
- η – Inspeccionar as instalações *a priori* e *a posteriori* do espectáculo desportivo;
- θ – Impedir a circulação entre sectores;
- ι – Desobstruir as vias de acesso e de emergência.

De entre este leque de funções, são perceptíveis as diferentes naturezas subjacentes às funções: umas têm natureza preventiva (α, β, γ, δ, ζ, η, θ, ι), outras repressivas (δ), e outras são simples funções de auxílio e esclarecimento ao espectador (γ, ε). A lei, ao atribuir ao promotor do espectáculo desportivo o dever de zelar pela

²⁸⁶ Por coordenador de segurança, segundo a al. e) do n.º 3 da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho, entende-se «a pessoa com formação técnica adequada designada pelo promotor do espectáculo desportivo como responsável operacional pela segurança no recinto desportivo e anéis de segurança para, em cooperação com as forças de segurança, as entidades de saúde, a ANPC e o organizador da competição desportiva, chefiar e coordenar a actividade dos ARD e voluntários, caso existam, bem como zelar pela segurança no decorrer do espectáculo desportivo».

²⁸⁷ O promotor do espectáculo desportivo aprova regulamentos internos em matéria de segurança e de utilização dos espaços de acesso público em concertação com as forças de segurança, a ANPC, os serviços de emergência médica e o organizador da competição desportiva (n.ºs 1 e 2 do art. 7.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho); assume a responsabilidade pela segurança do recinto desportivo e anéis de segurança (sem prejuízo das competências do comandante da força de segurança territorialmente competente – art. 13.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho) [al. a) do n.º 1 do art. 8.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho]; designa o coordenador do espectáculo desportivo (n.º 1 do art. 10.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho).

segurança dos presentes no espectáculo desportivo, está a permitir a «participação de privados na execução de tarefas de segurança de pessoas e de bens»²⁸⁸, caso em que se procede a uma *privatização de facto* ou uma imposição legal de *deveres de autoprotecção*, pois é entregue aos privados «uma parcela de responsabilidade em matérias de segurança»²⁸⁹.

Para além de controlar os acessos ao espectáculo desportivo, o ARD é uma figura que zela pelo bem-estar dos espectadores no interior do recinto desportivo. Como tal, os seus deveres encontram-se catalogados no n.º 4 da Portaria n.º 1522-B/2002, de 20 de Dezembro, sem prejuízo dos deveres previstos no RJSP, e são eles os seguintes:

- α – Receber, dirigir e cuidar dos espectadores;
- β – Atender com zelo as queixas dos espectadores;
- γ – Auxiliar na utilização segura dos recintos desportivos;
- δ – Colaborar com as forças de segurança e serviços de emergências;
- ε – Cumprir e fazer cumprir os regulamentos de segurança;
- ζ – Cumprir as directivas recebidas da estrutura do complexo desportivo;
- η – Manter uma atitude de neutralidade em relação ao jogo.

3.2. Revistas

Como vimos, aos ARD atribui-se a competência de efectuarem revistas pessoais de prevenção e segurança que é um *poder público de autoridade*, no sentido de controlar os acessos aos espectáculos desportivo. Mostra-se, assim, relevante aprofundar este *poder público de autoridade*.

3.2.1. Revista como meio de obtenção de prova

De acordo com o CPP, a revista deve ser efectuada pelos OPC sempre que «houver indícios de que alguém oculta na sua pessoa quaisquer objectos relacionados com um crime ou que possam servir de prova»²⁹⁰ (n.º1 do art. 174.º). Como «pessoa», e adoptando um entendimento lato, considera-se «tudo aquilo que, num determinado momento, lhe está vinculado de forma imediata, tal como a roupa que traz vestida e a sua

²⁸⁸ Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos – O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, Coleção Teses, Lisboa, Edições Almedina, 2005, p. 792.

²⁸⁹ Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 792.

²⁹⁰ Segundo Henrique Eiras, existem três sentidos para este conceito, designadamente: a) «como actividade probatória. Neste sentido, prova é o acto ou o conjunto de actos que irão conduzir a entidade decisora a formar a sua convicção; b) como meio de prova. Prova é, então, o instrumento utilizado para formar a convicção do tribunal; c) como resultado. A prova no sentido de resultado é a convicção da entidade decisora acerca da existência ou inexistência de factos jurídico-criminais», Cfr. *Processo Penal Elementar*, 7.ª edição, Lisboa, Quid Juris Sociedade Editora Ld.ª, 2008,

bagagem de mão»²⁹¹. Já quando há suspeita de que a pessoa oculta algo no interior do seu corpo, a revista dá lugar a um exame médico-legal, pois são necessários conhecimentos periciais específicos próprios daquele tipo de exames²⁹². Neste âmbito, a lei «exige que haja indícios da ocultação de objectos»²⁹³, ou seja, de modo a respeitar o princípio da discricionariedade, o legislador define certos requisitos que o OPC tem de cumprir, sob pena do seu acto estar ferido de nulidade.

A revista é autorizada ou ordenada por despacho pela autoridade judiciária (AJ)²⁹⁴ competente, devendo esta, sempre que possível, presidir à diligência (n.º 3 do art. 174.º), tendo também a obrigatoriedade de, no prazo máximo de 30 dias após a diligência, elaborar um despacho que autoriza ou ordena a revista, sob pena de nulidade (n.º 4 do art. 174.º). Existem casos, porém, em que se admite, «em nome da uma certa proporção racional de eficácia, do princípio *volenti non fit injuria*, ou das particulares premências»²⁹⁵, que a revista possa ser efectuada pelo OPC sem mandado da AJ:

α – Quando, cumulativamente²⁹⁶, haja fundados indícios da prática iminente de crime que ponha em grave risco a vida ou integridade de qualquer pessoa e que esteja em causa um crime de terrorismo²⁹⁷, criminalidade violenta²⁹⁸ ou altamente organizada²⁹⁹. Nesses casos, e sob pena de nulidade, a diligência é imediatamente³⁰⁰ comunicada ao juiz de instrução [al. a) do n.º 5 do art. 174 do CPP];

²⁹¹ AAVV, Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, *Código de Processo Penal – Comentários e notas práticas*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 442.

²⁹² Cfr. AAVV, Magistrados do Ministério..., *op cit.*, p. 442.

²⁹³ AAVV, Magistrados do Ministério..., *op cit.*, p. 443.

²⁹⁴ A al. b) do art. 1.º considera Autoridade Judiciária «o juiz, o juiz de instrução e o Ministério Público, cada um relativamente aos actos processuais que cabem na sua competência».

²⁹⁵ Manuel Lopes Maia Gonçalves, *Código de Processo Penal Anotado – Legislação Complementar*, 17.ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2009, p. 434.

²⁹⁶ Cfr. AAVV, Magistrados do Ministério..., *op cit.*, p. 444.

²⁹⁷ Por terrorismo, entende-se «as condutas que integrem os crimes de organização terrorista, terrorismo e terrorismo internacional» [al. i) do n.º 1 do CPP].

²⁹⁸ Por criminalidade violenta, entende-se «as condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou a autoridade pública e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos» [al. j) do n.º 1 do CPP].

²⁹⁹ Por criminalidade altamente organizada, entende-se «as condutas que integrem crimes de associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio ou branqueamento» [al. m) do n.º 1 do CPP].

³⁰⁰ Segundo o entendimento dos Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, o advérbio «imediatamente», por analogia com a norma do art. 188.º n.º 4, entende-se como balizado num prazo máximo de 48 horas após a diligência. Cfr. AAVV, Magistrados do Ministério..., *op. cit.*, p. 445. Já segundo Paulo Pinto de Albuquerque, «a comunicação imediata é a comunicação que ocorre logo que cessa a diligência. Cfr. *Comentário do Código de Processo Penal à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2007, p. 471. Manuel Maia Gonçalves também se pronuncia sobre este advérbio, pelo que no seu entendimento «imediatamente» se lê como «no mais curto espaço de tempo possível». Cfr Manuel Lopes Maia Gonçalves, *op. cit.*, 17.ª ed., p. 434. Neste campo,

β – Quando o visado da revista consente, de forma voluntária, que se efectue a diligência. Este consentimento, além de poder ser dado de forma escrita, pode ser dado também de forma verbal, desde que documentado *a posteriori*. Nos casos em que der o consentimento no início da diligência, o visado não o pode retirar durante a execução da mesma³⁰¹. Acresce ainda referir que, mesmo com consentimento, «as provas obtidas por método absolutamente proibidos não podem nunca ser utilizadas no processo» [al. b) do n.º 5 do art. 174 do CPP].

No caso de o elemento que efectua a revista estar perante um menor de 16 anos, esta modalidade não se aplica, uma vez que este «não tem ainda maturidade que lhe permita equacionar todas as vertentes do problema, pelo que não tem capacidade jurídica para prestar tal autorização, sendo nulas as provas que dessa forma vierem a ser obtidas»³⁰²;

γ – Quando o visado for detido em flagrante delito³⁰³ por um crime que corresponda a pena de prisão [al. c) do n.º 5 do art. 174 do CPP].

Independente do fundamento que conduziu à revista do visado, de acordo com o n.º 8 do art. 32.º da CRP, «são nulas todas as provas obtidas mediante tortura, coacção, ofensa da integridade física ou moral da pessoa [...]», cuja consequência jurídico-processual se materializa no art. 126.º do CPP.

De modo a respeitar o princípio da transparência, o legislador prevê no n.º 1 do art. 175.º do CPP que deve ser entregue à pessoa revistada, antes de efectuada a revista, cópia do despacho que a determinou em que se menciona que o visado pode indicar uma pessoa da sua confiança, desde que esta se apresente sem delonga, para presenciar a diligência. O n.º 2 do mesmo artigo refere que a «revista deve respeitar a dignidade pessoal e, na medida do possível, o pudor do visado». O CPP reconhece assim a revista como um meio intrusivo e ofensivo dos direitos fundamentais da pessoa humana, pelo que a reveste de especial cuidado e sensibilidade. Relativamente ao respeito pelo «pudor do visado», este é mormente recorrente nos casos em que os elementos policiais masculinos deparam com a exigência de efectuarem a diligência a um suspeito do sexo feminino. Ora, de acordo com os Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, «este não é erigido em valor fundamental e muito menos quando contraposto com o interesse da investigação criminal, pelo que a expressão “na medida do possível”

devido à urgência da validação da diligência por parte do juiz de instrução, inclinamo-nos mais para o entendimento dos dois últimos Autores.

³⁰¹ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 23 de Abril de 1992, *in* CJ, XVII, 2, 22. *apud* cfr. Paulo Pinto de Albuquerque, *Idem*, pp. 471-2.

³⁰² Cf. AAVV, Magistrados do Ministério..., *op. cit.*, p. 444.

³⁰³ Sobre noção de flagrante delito, ver o art. 256.º do CPP.

significa que o pudor deverá ser respeitado apenas se tal não puser em causa a realização e o fim da revista»³⁰⁴.

A revista como meio de obtenção de prova pode ainda ser encontrada em legislação avulsa, nomeadamente no art. 53.º do DL n.º 15/93, de 22 de Janeiro – que por força da Lei n.º 30/2000, de 29 de Janeiro, tipificou o consumo como contra-ordenação –, referente ao regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas. Este artigo apresenta as formalidades presentes nos arts. 174.º e 175.º do CPP.

3.3.2. Revista como medida cautelar e de polícia

O art. 251.º do CPP, ao estar enquadrado no Livro VI (das fases preliminares), Título I, Capítulo II, das medidas cautelares e de polícia, entende que existe especial cuidado na salvaguarda ou na conservação dos meios de prova que se mostrem relevantes como elementos probatórios no âmbito de um processo-crime, e que sejam «capazes e suficientes a induzir ao titular do processo uma decisão fundeada na “verdade material”»³⁰⁵. Por conseguinte, identificamos a al. a) do n.º 1 do art. 251.º como uma verdadeira medida cautelar e de polícia, pois «aplica-se fora do flagrante delito, bastando uma fuga iminente daquele que vai ser revistado»³⁰⁶. Já a al. b) do n.º 1 do mesmo artigo insere-se no tipo de revista de segurança que é efectuada «a pessoas que se dirigem ao tribunal ou a uma secção de inquiridos para prestarem declarações»³⁰⁷ ou a pessoas que pretendam assistir ao acto. Também deve ser efectuada a pessoas que, na qualidade de suspeitos, devem ser conduzidas a qualquer posto policial, «sempre que houver razões para crer que ocultam armas ou outros objectos com os quais possam praticar actos de violência».

A revista prevista no art. 251.º do CPP, de acordo com o seu n.º 2, «carece de apreciação e de validação por parte da AJ»³⁰⁸, pois remete-nos para o n.º 6 do art. 174.º. Esta remissão dá lugar a que todas as revistas efectuadas no âmbito do processo penal estejam sujeitas ao princípio do controlo jurisdicional³⁰⁹.

Fora do âmbito processual penal, mas ainda dentro do âmbito da revista cautelar e de polícia, a al. a) do art. 29.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto (LSI), refere que as revistas são consideradas verdadeiras medidas especiais de polícia, pelo que é admitida aos agentes de polícia a possibilidade de efectuar esta medida, em lugar público, aberto

³⁰⁴ AAVV, Magistrados do Ministério..., *op. cit.*, p. 452.

³⁰⁵ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral do Direito Policial*, 2.ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2009, p. 242.

³⁰⁶ Cfr. Manuel Lopes Maia Gonçalves, *op. cit.*, 17.ª ed., p. 603.

³⁰⁷ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 434.

³⁰⁸ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 253.

³⁰⁹ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 253.

ao público ou sujeito a vigilância policial, para «detectar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar actor de violência e pessoas procuradas ou em situação irregular no território nacional ou privadas da sua liberdade». Esta inicia-se como uma medida de polícia, mas, se verificadas as suspeitas elencadas na al. a) do art. 29.º, transfere-se imediatamente para o quadro de uma revista como medida cautelar e de polícia [al. a) do n.º 1 do art. 251.º do CPP]³¹⁰.

Esta medida especial de polícia pode ser exercida pelas FSS elencados no art. 25.º LSI, se determinada pela autoridade de polícia³¹¹ (n.º 1 do art. 32.º da LSI) ou pelo agente de polícia «por iniciativa própria em caso de urgência ou por existir *periculum in mora* na intervenção da autoridade de polícia»³¹² (n.º 2 do art. 32.º da LSI).

Tanto a revista como obtenção de prova como a revista de âmbito cautelar e de polícia têm carácter coercivo por força do *jus imperii* do Estado, *i. e.*, nos casos em que o visado não consinta com a diligência, «pode ser usada a força física estritamente necessária para a realização do fim da revista»³¹³. Contudo, se não forem respeitados os pressupostos materiais e formais abre-se o caminho ao direito à resistência, podendo o visado resistir «a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão» (art. 21.º da CRP), direito fundamental autonomizado com a Revisão Constitucional de 1982³¹⁴.

3.3.3. Revista de prevenção e segurança

3.3.3.1. Análise geral

A revista de prevenção e segurança visa proteger «bens jurídicos fundamentais, tais como a vida, a integridade física dos executores e de outras pessoas utentes dos mesmos momentos espacio-temporais –, cuja finalidade é evitar um mal maior ou a violação de um bem jurídico individual ou supra-individual de valor superior ao restringido com a medida policial»³¹⁵. Para além dos casos referidos na al. b) do n.º 1 do art. 251.º do CPP, que consideramos serem de natureza preventiva, outros existem em que se considera que a revista é executada tendo em conta a prevenção de ilícitos e a segurança dos cidadãos.

³¹⁰ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 254.

³¹¹ Nos termos da LSI «consideram-se autoridades de polícia os funcionários superiores indicados como tais nos diplomas orgânicos das forças e dos serviços de segurança». Cfr. art. 26.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

³¹² Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 254.

³¹³ Cfr. Paulo Pinto de Albuquerque, *op. cit.*, p. 474, e cfr. AAVV, Magistrados do Ministério..., *op. cit.*, p. 452.

³¹⁴ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 435.

³¹⁵ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., pp. 434-5.

O art. 323.º prevê, na sua al. e), que o juiz «pode tomar todas as medidas preventivas, disciplinares e coactivas, legalmente admissíveis, que se mostrarem necessárias ou adequadas a fazer cessar os actos de perturbação da audiência e a garantir a segurança de todos os participantes processuais». Assim, se houver razões para crer que a segurança dos presentes pode estar ameaçada, o juiz presidente poderá requisitar a força policial, estando, deste modo, essa força legitimada a efectuar as revistas aos presentes, actuando sempre no âmbito dos arts. 251.º, 174.º, 175.º do CPP³¹⁶.

Como medida preventiva, nos centros educativos onde estão colocados menores que cometeram factos qualificados pela lei como crime, estes podem ser sujeitos a revistas pessoais [al. b) do n.º 1 do art. 84.º do Decreto-Lei n.º 232-D/2000, de 20 de Dezembro], bem como aqueles que visitem estes centros (n.º 3 do art. 86.º do mesmo diploma). Esta medida também está prevista na Lei Tutelar Educativa, nomeadamente na al. b) do art. 170.º da Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro.

De acordo com a Lei n.º 8/97, de 12 de Abril, sempre que haja fundadas suspeitas de que, em estabelecimento de ensino ou recinto onde ocorra manifestação cívica, política, religiosa, artística, cultural ou desportiva, existam objectos que ameacem a segurança dos presentes, as forças de segurança podem realizar revista (*ex vi*, art. 5.º).

Relativamente às revistas de âmbito contra-ordenacional, Manuel Valente identifica duas modalidades³¹⁷ para a sua efectivação, nomeadamente: revista administrativa de prevenção do perigo (*v. g.*, revistas à entrada de recintos desportivos – abordaremos de seguida – em que a acção policial é proactiva no sentido de evitar que o perigo ou dano se concretize); e a revista administrativa para recolha e preservação de provas da infracção contra-ordenacional. Esta última não se enquadra de facto com as revistas de prevenção e segurança e é somente uma revista que visa apreender os objectos que serviram à prática da contra-ordenação, em que se aplica subsidiariamente os preceitos do CPP (n.º 1 do art. 48.º- A e art. 41.º do Regime Geral das Contra-Ordenações – RGCO).

3.3.3.2. *Em recintos desportivos ou de espectáculos culturais*

Como temos vindo a referir ao longo deste trabalho, a nosso ordenamento jurídico permite a realização de revistas de prevenção e segurança nos acessos aos recintos desportivo ou espectáculos culturais. Vimos anteriormente um diploma legal que permitia a realização dessas revistas, em que o legislador atribui a competência para a realização dessa diligência às forças de segurança [*ex vi*, art. 5.º da Lei n.º 8/97, de 12 de Abril, que

³¹⁶ Cfr. AAVV, Magistrados do Ministério..., *op. cit.*, p. 452.

³¹⁷ Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., pp. 435-6.

fora revogado pela al. g) do art. 118.º do regime jurídico das armas e munições, aprovado pela Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro]. Existem mais dois diplomas legais que prevêm esta modalidade: o art. 25.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho, e o já referido RJSP, art. 6.º do Decreto-Lei n.º 25/2004, de 21 de Fevereiro.

Quanto à Lei n.º 39/2009, o seu art. 25.º, prevê a possibilidade de os ARD efectuarem revistas de pessoais de prevenção e segurança aos espectadores (n.º 1 do art. 25.º), sendo essa revista obrigatória no que diz respeito aos GOA (n.º 4 do mesmo artigo). Aquando da atribuição desta competência, o legislador salvaguardou, no n.º 3 do art. 25.º, a posição de *ius imperii* do Estado, pois, sempre que se mostre necessário, as forças de segurança pública podem proceder às referidas revistas. Já relativamente à obrigatoriedade de revista aos GOA, o legislador nada referiu em relação à entidade que procedia a revista, se as forças de segurança ou os ARD. No entanto, é nosso entendimento que, ao reforçar a revista destes grupos, o legislador fez uma especial chamada de atenção para o perigo que estes indivíduos representam, algo que deverá ser entendido como uma imposição às forças de segurança, pelo que, devido ao seu estatuto de força pública, devem, acima de qualquer privado, zelar pela paz pública e segurança dos cidadãos³¹⁸.

Relativamente ao RJSP, este também prevê que o ARD – figura criada pelo Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de Abril – seja detentor da prerrogativa de realização de revistas pessoais de prevenção e segurança aos espectadores no controlo de acessos ao recinto desportivo (*ex vi*, n.º 5 do art. 6.º do RJSP). Esta possibilidade apresenta-se «claramente como um *poder do Estado*, enquadrado nas atribuições e objectivos públicos de segurança e de prevenção de ilícitos criminais»³¹⁹, um verdadeiro *poder público de autoridade*.

Apesar de as referidas revistas se apresentarem como revistas de prevenção e segurança, não obstem o facto de, «em um dado momento em que possa aparecer uma prova real da prática de um crime, a mesma possa consubstanciar um meio de obtenção de prova»³²⁰. Se for um OPC a realizar a revista, automaticamente tem de reportar o crime ao Ministério Público e realizar as medidas cautelares e de polícia, ao passo que se for um ARD a deparar-se com um indivíduo que tem na sua posse objectos que consubstanciem a prática de um ilícito-criminal, tem de comunicar imediatamente às forças de segurança.

Em todo o caso, e independentemente da entidade que realiza a diligência, estas revistas estão limitadas pela *natureza, fundamento* e pelo *factor espacio-temporal*.

³¹⁸ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 439.

³¹⁹ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 793.

³²⁰ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 253.

α – Quanto à *natureza*, e como temos vindo a referir, esta assume um carácter preventivo e de segurança, *i. e.*, visa evitar que o perigo se concretize, impedindo a entrada de objectos que, pela sua natureza e funcionalidade (armas, garrafas de água fechadas, material explosivo), possam ameaçar direitos fundamentais de primeira categoria³²¹ (direito à vida ou integridade física). Esta revista não se enquadra nas revistas prevista no CPP, porém, perante um crime o OPC tem de agir de acordo com as suas obrigações processuais penais³²²;

β – O *fundamento* que preside às revistas de prevenção e segurança é a prevenção do perigo. Para que esta revista tenha lugar não é necessário que sobre o visado recaia qualquer tipo de suspeita. Quem dá início à revista é o próprio espectador quando, para assistir ao espectáculo desportivo, decide sujeitar-se ao controlo policial ou dos ARD. O seu objectivo é somente impedir que objectos potencialmente perigosos ou substâncias proibidas entrem no recinto desportivo³²³.

Nas palavras de Manuel Valente, «a tutela do bem jurídico *paz pública* residual a um recinto desportivo e a tutela (*in*)directa de bens jurídicos pessoais como a vida e integridade física dos utentes do espectáculo desportivo impõe-se face às ameaças e às possibilidades de violência em espectáculos com estas características demonstradas no dia a dia, legalizando-se e legitimando-se a revista preventiva e de segurança no estrito objectivo de impedir a introdução de objectos ou substancias potenciais geradores de violência»³²⁴;

γ – Relativamente ao *factor espacio-temporal*, referimo-nos ao local onde é efectuada a revista, ou seja, somente no acesso ao recinto desportivo e no interior dele. De acordo com a letra da lei, as forças de segurança «podem proceder a revistas aos espectadores, por forma a evitar a existência no recinto» (n.º 3 do art. 25.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho), *i. e.*, podem efectuar as revistas em qualquer local do recinto, seja nos acessos, seja durante o espectáculo desportivo. Já relativamente aos ARD, essa premissa não se mantém. A estes apenas foi atribuída a possibilidade de efectuar revistas «no controlo de acessos» (n.º 5 do art. 6.º do RJSP) e «na área definida para o controlo de acessos» (n.º 1 do art. 25.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho). Esta limitação espacial imposta aos ARD é, no nosso entender, restritiva. Com efeito, se a revista for bem efectuada no acesso ao recinto desportivo, é dispensada a sujeição do mesmo indivíduo suspeito a nova revista, porém, «se aqueles assistentes de recinto desportivo se encontram

³²¹ Cfr. Miguel José Faria, *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*, Volume I, 3.ª edição, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2001, p. 102.

³²² Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, p. 438.

³²³ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, p. 438.

³²⁴ Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., pp. 438-9.

autorizados *ex lege* a efectuar a revista à entrada, também deveriam poder realizar a revista no interior dos recintos, além de que são estes que efectuam a “segurança” nesses locais»³²⁵.

3.3.4. Revista sumária

A revista sumária não se encontra tipificada em nenhum diploma legal e é, como o próprio termo «sumária» indica, uma revista que é efectuada de forma sintética, ou seja não propriamente um tipo, mas sim uma forma de realizar a revista que antecede a revista com maior pormenor. Por norma, esta é efectuada por razões de segurança física e de preservação da prova, sendo solicitado ao visado que retire todos os objectos que tem consigo³²⁶ (seringas, navalhas, armas) e os deposite numa superfície, de modo a não ferir o elemento policial, outrem ou o próprio. Esta revista deve ser levada a cabo num local reservado e, conforme preceitua o n.º 2 do art. 175.º do CPP, respeitando o pudor e sem ofender a dignidade pessoal e devendo, sempre que possível, efectuar-se na presença de alguém de confiança do revistado³²⁷. É esta forma de revista que é feita nos acessos aos recintos desportivos.

Como pudemos testemunhar, a revista pode ser efectuada em diversos âmbitos, todavia e para o presente estudo, a atribuição (ou delegação) dessa competência aos actores privados só é justificada no âmbito das revistas em recintos desportivos ou de espectáculos culturais, prerrogativa que se afirma como um verdadeiro *poder público de autoridade*. Ainda que não lhe esteja associada uma ideia de unilateralidade – obrigatoriedade de o privado se submeter à revista –, os ARD usam, nesta matéria, do *ius imperii* do Estado em matérias de segurança e prevenção de ilícitos criminais.

3.3. Formação

Os elementos da segurança privada são sujeitos a uma formação inicial que lhes possibilita o exercício da sua profissão de acordo com os requisitos definidos pelo legislador em sede própria. Porém, e uma vez que alguns «agentes de segurança privada surgem investidos de *poderes públicos de autoridade*, actuando no âmbito de uma *actividade de segurança pública*»³²⁸, esta «preparação para o exercício de funções

³²⁵ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 439.

³²⁶ Cfr. AAVV, Magistrados do Ministério..., *op. cit.*, p. 453.

³²⁷ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., p. 254. Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *Processo Penal*, Tomo I, 1.ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2004, pp. 278-9.

³²⁸ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 385.

geradoras de conflito e de restrição de direitos não se pode reduzir a um mínimo, mas deve-se pugnar por um máximo possível»³²⁹.

O diploma legal que visa esta matéria é a Portaria n.º 1325/2001, de 4 de Dezembro. Esta dispõe sobre a formação inicial do pessoal de segurança privada, definindo os módulos formativos das actividades de vigilante; vigilante de transporte de valores; vigilante de centrais de recepção e monitorização de alarmes; vigilante em espaços cujas revistas foram devidamente autorizadas (somente revistas com equipamentos técnicos); vigilantes de acompanhamento, defesa e protecção (vulgo guarda-costas)³³⁰; e vigilante de controlo de entrada em estabelecimento de restauração e bebidas que disponham de espaços ou salas destinados a dança ou onde habitualmente se dance³³¹.

A formação ministrada a estes profissionais do sector da segurança encontra-se dividida por módulos formativos. Um módulo de formação básica comum – § 3 da Portaria n.º 1325/2001 – e diferentes módulos complementares de formação com programas e cargas horárias adequados a cada especialidade – §§ 4, 5, e 6 da mesma portaria³³².

Como vimos anteriormente, os ARD são vigilantes com formação específica em espectáculos desportivos, ou seja, primeiramente são vigilantes, pelo que têm de completar com aproveitamento os módulos §§ 3 e 4. Só após esta formação inicial têm a

³²⁹ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, «Constitucionalização da Segurança: Limites às (novas) Tendências Privativistas», in *Segurança e Defesa*, Loures, n.º 8 (Outubro-Dezembro 2008), p. 63.

³³⁰ Por ser uma modalidade que envolve especial risco, é necessária uma formação específica que se encontra contemplada na Portaria n.º 64/2001, de 31 de Janeiro.

³³¹ Para estes últimos, *vide* Decreto-Lei n.º 101/2008, de 16 de Junho; para os restantes, *vide* Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

³³² Os vigilantes; vigilantes de transporte de valores; vigilantes de centrais de recepção e monitorização de alarmes; vigilantes em espaços cujas revistas foram devidamente autorizadas de modo a concluírem a formação inicial têm de completar os módulos §§ 3 e 4. Os vigilantes de acompanhamento, defesa e protecção têm de completar os módulos §§ 3, 4 e 5, para além de uma formação específica prevista na Portaria n.º 64/2001, de 31 de Janeiro. Os vigilantes de controlo de entrada em estabelecimento de restauração e bebidas que disponham de espaços ou salas destinados a dança ou onde habitualmente se dance têm de completar os módulos §§ 3 e 6. O módulo § 3 de formação básica de natureza teórico-prática contém as seguintes disciplinas e carga horária: Direito constitucional (12h); Direito civil (9h); Direito penal (9h); Legislação de segurança privada e noções básicas sobre as FSS (6h); técnicas de vigilância (16h); Deontologia do vigilante (6h). O módulo § 4 de formação específica para pessoal de vigilância e de acompanhamento, defesa e protecção, contém as seguintes disciplinas e carga horária: Introdução à sociologia (6h); Segurança física (24h); Técnicas administrativas (6h); Toxicodependência e alcoolismo (6h). O módulo § 5 de formação de pessoal de vigilância e de acompanhamento, defesa e protecção a quem esteja autorizado o porte de arma de defesa contém as seguintes disciplinas e carga horária: Utilização de armas de defesa (8h); Formação prática em carreira de tiro (12h); Educação física (10h). O módulo § 6 de formação de pessoal de vigilância que exerça funções integrado num sistema de segurança privada de estabelecimento de restauração e bebidas que disponha de espaços ou salas destinados a dança ou onde habitualmente se dance, contém as seguintes disciplinas e carga horária: Introdução à sociologia (6h); Relações públicas (12h); Higiene e segurança no trabalho (6h); Língua estrangeira (inglês ou francês) (12h); Técnicas de vigilância e segurança electrónica (10h); Toxicodependência e alcoolismo (6h).

possibilidade de se especializar na vertente em estudo. Para tal, os ARD dispõem de uma portaria própria que regula a sua formação – a já referida Portaria n.º 1522-B/2002, de 20 de Dezembro. Esta portaria define os conteúdos programáticos – objectivos e matérias – dos seis módulos formativos que os vigilantes têm de cumprir para se especializarem na modalidade de ARD.

Tabela 1

	Módulo	Disciplinas	Carga Horária
Formação Inicial (P. n.º 1325/2001)	§ 3	Dto. constitucional; Dto. civil; Dto. penal; Legislação de segurança privada e noções básicas sobre as FSS; Técnicas de vigilância; Deontologia do vigilante.	58h
	§ 4	Introdução à sociologia; Segurança física; Técnicas administrativas; Toxicodependência e alcoolismo.	42h
Formação Específica (P. n.º 1522-B/2002)	1	Responsabilidades gerais	8h
	2	Manutenção de um ambiente seguro	12h
	3	Resposta aos problemas dos espectadores	8h
	4	Auxílio de emergência	8h
	5	Conhecimentos básicos sobre segurança contra incêndios	7h
	6	Treino em planos de emergência e de evacuação	14h
Total carga horária			157h

Na Tabela 1, podemos apurar de forma mais clara que percurso um vigilante tem que faz a que lhe seja certificada a sua formação em ARD. Na formação específica, o objectivo é dotar esse vigilante com valências que lhe permitam lidar com o fenómeno desportivo de uma forma mais capaz e competente. De uma forma geral, os grandes objectivos desta portaria – no que à formação diz respeito – são dar conhecimentos básicos sobre as funções e deveres do ARD; dar conhecimentos sobre o controlo de espectadores e identificação dos potenciais riscos; dotar os vigilantes de capacidades de relacionamento social para assim responder com urbanidade às dúvidas dos espectadores; e dar conhecimentos básicos para fazer face a situações de emergência³³³. Assim, após 157 horas de formação, é-lhes atribuído o cartão profissional da especialidade pelo DSP-PSP³³⁴.

³³³ Cfr. anexo da Portaria n.º 1522-B/2002, de 20 de Dezembro.

³³⁴ A 31 de Março de 2011, o número de vigilantes, registados na base de dados de segurança privada do PSP-PSP, titulares de cartão de ARD era de 6009, estando 4476 vinculados por contrato de trabalho (activo) e 1533 inactivos.

A formação para um sector público, nomeadamente o da segurança, deve primar pela qualidade e excelência, situação que a nosso ver acontece no caso da PSP, com um extenso plano curricular de 1050 horas (Anexo I), que decorre ao longo de, aproximadamente, 9 meses, ao passo que os ARD têm 157 horas de formação.

À data deste estudo, das 74 entidades com autorização para ministrar formação na área da segurança privada, 28 tinham autorização para formar ARD³³⁵. Ora, esta formação é ministrada por entidades que sejam titulares de alvará ou por entidades especializadas (*ex vi*, n.º 1 do art. 9.º do RJSP), ficando a cabo da DSP-PSP a atribuição de licenciar, controlar e fiscalizar essa formação [al. b) do art. 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto]. Porém, uma vez autorizadas a formar vigilantes, não existe nenhum mecanismo legal que assegure completamente que as entidades formadoras respeitam as cargas horárias e as matérias definida pelo legislador, pelo que apenas através da fiscalização é possível detectar o incumprimento dessas obrigações legais. Esta realidade é mencionada no RASP de 2009, quando se refere que uma das realidades com que as entidades fiscalizadoras deparam é o «incumprimento no que concerne à carga horária dos formandos».

Ao se atribuir por completo a formação a entidades privadas, colocou-se em causa o princípio da transparência. Se o seu lucro recai na quantidade de vigilantes que formam e o objectivo de uma empresa é lucrar com a sua actividade, os critérios de excelência na formação podem estar feridos, algo que se reflecte na qualidade e garantia da formação profissional, que pode não ser adequada ao respeito dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Para além da falta de transparência que existe na formação, situação só combatida com mais fiscalização ou alteração das normas legais, outra questão se coloca no campo da formação: ao longo do presente estudo demonstrámos que os actores de vigilância privada, em particular os ARD na revista de prevenção e segurança, lidam com direitos fundamentais do cidadãos, sendo eles, no caso dos espectáculos desportivos, os próprios actores privados que garantem a segurança, ficando a polícia como actor secundário, actuando apenas se necessário. Posto isto, e comparando a formação dos ARD à dos agentes da PSP, vemos que há uma gritante desigualdade.

Outra situação prende-se com a formação contínua prevista no art. 131.º do Código do Trabalho (CT). Neste âmbito, o empregador deve assegurar uma formação anual mínima de 35 horas de formação ao seu trabalhador. Esta obrigação não é colocada em prática pelas entidades empregadoras dos ARD, constituindo assim uma contra-

³³⁵ Dados fornecidos pelo DSP-PSP a todo o COMETLIS, datados de 15 de Março de 2011.

ordenação grave prevista no n.º 10 do mesmo artigo e punida pelo n.º 3 do art. 554.º do CT.

Se atentarmos na realidade noutros países, vemos que as empresas de segurança privada na África do Sul têm extensos programas de treino que podem chegar a durar seis meses³³⁶, enquanto na MetroTech³³⁷ em Brooklyn, Nova Iorque, a formação dada aos seus empregados é ministrada pelo Departamento Policial de Nova Iorque (NYPD) e na mesma academia onde são formadas as forças públicas, mas por um inferior período de tempo (12 dias)³³⁸. Importa, ainda, referir que a maior empresa de segurança privada a operar a nível mundial é a Group4Securicor, presente em mais de 110 países e com 585 000 funcionários, sendo a maior empregadora presente na Bolsa de Valores de Londres³³⁹.

Finalizando, as atribuições e competências dos actores privados e dos actores públicos são certamente diferentes, mas é nossa convicção de que o plano curricular dos elementos da segurança privada em geral, e dos ARD em particular, devia ser revisto, de modo a não criar uma desigualdade material e funcional ao nível da qualidade, excelência e a tutela dos direitos, liberdades e garantias. Pois se o recrutamento, treino e supervisão nas forças públicas deve primar pela excelência visando o serviço ao cidadão³⁴⁰, os serviços de formação de elementos da segurança privada devem pautar-se pelos mesmos princípios.

3.4. Incompatibilidades

Ao longo deste trabalho temos vindo a evidenciar situações em que a segurança privada poderá colocar em causa o *ius imperii* do Estado e, em certa medida, situações em que o *discurso liberal* parece ganhar cada vez mais força por mostrar que a delegação poderá ter efeitos benéficos, por evitar a concentração do poder, fragmentando e descentralizando a autoridade. Não refutamos este discurso, pois ao Estado é manifestamente impossível conseguir garantir todas as necessidades de

³³⁶ AA, *The Public Accountability of Private Police: Lessons from New York, Johannesburg, and Mexico City*, in Vera Institute of Justice, New York, 2002, p. 46.

³³⁷ A MetroTech é uma associação criada em Brooklyn, Nova Iorque, ao abrigo do Business Improvement District (BID), um programa implementado no Canadá em 1970 e mais tarde noutros países, que pretende criar associações público-privadas com fins não lucrativos. Os comerciantes de determinada área (*district*) pagam um imposto que é direccionado para determinado sector (segurança, limpeza de rua, divulgar o comércio local, etc.) contribuindo para melhorar a qualidade de vida na sua área. Vide AA, *The Public Accountability...*, *op. cit.*, pp. 7 e ss, e <http://www.britishtids.info> e <http://www.bids-scotland.com>.

³³⁸ AA, *The Public Accountability...*, *op. cit.*, p. 12.

³³⁹ Rita Abrahamsen, Michael C. Williams, *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*, New York, in Cambridge University Press, 2011, p. 1.

³⁴⁰ Chitra Bhanu e Christopher Stone, «Public-Private Partnerships for Police Reform», in *Crimes & Justice International*, Huntsville, v. 20, n.º 80 (May-June 2004), p. 17.

segurança dos seus cidadãos. No entanto, não podemos negar a visão do *discurso da proibição*, quando refere que a atribuição (ou delegação) de *poderes públicos de autoridade* em entidades privadas põe em causa o princípio democrático, pois o *poder* passa a ser exercido por actores que não representam o povo, nem foram eleitos por ele³⁴¹.

Como temos referido, os seguranças privados exercem a sua actividade com base nos poderes privados que a entidade contratante detém. Porém, as revistas pessoais no controlo de acessos não integram os catálogos dos poderes privados, dos donos ou dos responsáveis pelos recintos desportivos, mostrando-se óbvio que o que se visa aqui proteger não são os interesses privados, mas verdadeiramente os direitos de todos os cidadãos presentes no recinto desportivo, ou seja, a segurança pública. Esta delegação apresenta-se assim revestida de verdadeiros *poderes públicos de autoridade*, tanto do ponto de vista material como funcional³⁴².

Relativamente aos já referidos «poderes de todos», e segundo alguma doutrina germânica, a Administração ao contratar os serviços de segurança privada para proteger interesses do Estado dá lugar a «uma *instrumentalização dos direitos privados para a realização de fins de segurança pública*. Haverá, nesse caso, um “abuso dos direitos privados”, uma inaceitável e perigosa fuga para o direito privado e uma privatização inconstitucional das tarefas de polícia e de segurança»³⁴³.

Na nossa opinião, o princípio da atribuição (ou delegação) do poder de efectuar revistas devia ser uma excepção, todavia não é esse o entendimento que temos da norma. O Decreto-Lei que permite a revista refere que os ARD podem efectuar essas revistas no controlo de acesso aos recintos desportivos, mas não especifica quais. Ora, não especificando quais os eventos desportivos (*v. g.*, risco elevado, jogos internacionais, etc.), e uma vez que qualquer evento desportivo pode ter ARD a controlarem os acessos, desde que a entidade proprietária do espaço os contrate, o legislador não proíbe que em qualquer evento desportivo haja a necessidade de revistas pessoais. Devia haver uma especificação quanto aos eventos em que seria obrigatória a revista, sob pena de se generalizar e de haver uma excessiva interpretação da norma.

Assim «só se assume como aceitável uma excepção “objectivamente justificada”, baseada num “motivo legítimo”, devendo, designadamente, demonstra-se que o particular se encontra em melhores condições para exercer funções e poderes públicos do que as entidades públicas»³⁴⁴. Ora, é imperativo respeitar os cânones do princípio da

³⁴¹ Sobre o discurso da proibição, discurso liberal e discursos intermédios *vide* Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 933.

³⁴² Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 793-4.

³⁴³ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 600.

³⁴⁴ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 943.

proporcionalidade, na medida em que este se apresenta como «um princípio central de ordenação de toda a actividade pública»³⁴⁵.

A atribuição (ou delegação) de funções públicas apresenta-se assim como uma excepção, sendo que «a delegação de *poderes públicos* em particulares aparece condicionada pela conjugação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade»³⁴⁶. Por conseguinte, o princípio da subsidiariedade ao qual os elementos da segurança privada estão vinculados tem de ser concordante com o princípio da proporcionalidade. No princípio da subsidiariedade está implícita uma intervenção mais activa dos privados, quebrando o monopólio da Administração Pública relativamente às matérias exclusivas do Estado³⁴⁷. Contudo, essas matérias têm de ser subsidiariamente delegadas nos actores privados num contexto de proporcionalidade, sob pena de a subsidiariedade se tornar a regra e os privados serem os maiores prosectores dos fins do Estado. Já o princípio da proporcionalidade, encontra-se constitucionalmente previsto no n.º 2 do art. 18.º, no n.º 2 do art. 266.º, e no n.º 2 do art. 272.º, e assenta na ideia de que as medidas só são adequadas se os meios utilizados para atingir um fim não forem além do que este pretende defender³⁴⁸. Ora, o legislador, ao permitir revistas pessoais sem que haja um juízo de prognose objectiva de suspeita sobre o indivíduo³⁴⁹ (pois todos podem ser sujeitos a estava diligência) não respeitou os critérios de necessidade e de exigibilidade.

Consideramos, assim, que a interpretação extensiva que se atribui ao princípio da subsidiariedade para a implementação da segurança privada no espaço público e com *poderes públicos de autoridade* está, à partida, ferida de inconstitucionalidade material, uma vez que viola o princípio da proporcionalidade, *lato sensu*, no corolário da necessidade e da exigibilidade consagrado no n.º 2 do art. 18.º da CRP³⁵⁰.

³⁴⁵ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 944.

³⁴⁶ Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 943.

³⁴⁷ Cfr. Fabrizio Grandi Monteiro de Tancredo, «O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Volume XLVI, n.º 1, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 211.

³⁴⁸ Este princípio reparte-se em três outros: necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido restrito. Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit. 2.ª ed.*, pp. 143 e ss., e Miguel Gorjão-Henriques, *Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*, 6.ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2010, pp. 387 e ss.

³⁴⁹ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, «Constitucionalização da Segurança...», *op. cit.*, p. 63.

³⁵⁰ Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, «Constitucionalização da Segurança...», *op. cit.*, p. 64.

Conclusão

O objectivo deste trabalho é clarificar e esclarecer o real papel dos actores privados na *coisa pública* e o seu espaço na segurança interna, conhecer os limites constitucionais que delimitam a atribuição (ou delegação) de competências de âmbito público em entidades privadas e, por último, aferir se a norma que estatui a possibilidade das revistas de segurança e prevenção por parte dos assistentes de recinto desportivo estava ferida de inconstitucionalidade.

Finalizado o estudo, podemos afirmar que os principais objectivos do trabalho foram atingidos. Ficou claro que a segurança privada não é um fenómeno recente, e que ao longo da história do Homem, esta teve um papel importante, nomeadamente nos governos de matriz liberal. Relativamente ao seu papel no actual quadro da segurança interna, somos da opinião de Pedro Clemente, quando refere que esta modalidade de segurança deve ser introduzida na definição do conceito de segurança interna, uma vez que o seu impacto na sociedade é por demais relevante, contribuindo de forma activa na segurança pública, sendo de prever que, futuramente, aumente o seu impacto.

Podemos também afirmar que ficaram claros os conceitos de segurança privada e de segurança pública. Quanto à primeira, podemos dizer que teleologicamente está associada à segurança entre privados, a relação prestador-cliente, conceito que, porém, hoje em dia, já está largamente disseminado no espaço público. Relativamente à segunda, podemos referir que tem por objecto a satisfação das necessidades colectivas e a prossecução dos fins públicos.

Assim, relativamente às hipóteses levantadas compreendemos que o espaço da segurança privada na segurança interna é cada vez mais reforçado, pois a cooperação, a subsidiariedade e a complementaridade entre o Estado e os actores privados «indiciam uma nova realidade, feita da interacção e da acção concertada entre dois pólos outrora estranhos e antagónicos»³⁵¹. Esta relação é todavia limitada quando se entra no campo processual penal, pois, para fins de investigação criminal, a modalidade de polícia judiciária está completamente vedada aos desígnios da segurança privada.

Relativamente à segunda hipótese colocada, foram esclarecidos os limites constitucionais actuais à atribuição (ou delegação) de competências a entidades privadas, embora esses limites variem de autor para autor, pelo que, mais do que as normas constitucionalmente estabelecidas, os ventos doutrinários e as diferentes interpretações poderão conduzir-nos para um discurso de maior ou menor limitação dos

³⁵¹ Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos – O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, Colecção Teses, Lisboa, Edições Almedina, 2005, p. 227.

fins públicos à intervenção dos actores privados. Ainda assim, «a Constituição é a primeira garantia dos direitos individuais»³⁵² e «o alicerce e a cúpula da ordem jurídica»³⁵³, pelo que, apesar de permitir a privatização de funções da Administração Pública, refuta por completo aquelas em que se delegam *poderes públicos de autoridade* ofensivos dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Finalizado o trabalho, podemos ainda concluir que, do nosso ponto de vista, a norma que estatui a possibilidade de revistas de prevenção e segurança por parte dos ARD pode estar ferida de inconstitucionalidade material, pois o legislador dotou a norma de um conteúdo contrário à lei constitucional. Somos da opinião de que a norma pode estar ferida de inconstitucionalidade material, por haver uma extensa interpretação do princípio da subsidiariedade em relação à *coisa pública*, nomeadamente em relação aos *poderes públicos de autoridade*, que por conseguinte viola o princípio da proporcionalidade consagrado no n.º 2 do art. 18.º da CRP.

Por último, acresce referir que, mais do que estar ao serviço dos fins do Estado, a Polícia «está ao serviço do povo [e apresenta-se] como primeiro pilar de defesa e garantia dos direitos dos cidadãos»³⁵⁴. A legitimação do exercício do poder radica na soberania popular³⁵⁵, algo que não se verifica nos desígnios da segurança privada. Assim, finalizamos com uma afirmação de Diogo Freitas do Amaral que reflecte em tudo os limites que têm de ser obrigatoriamente impostos a esta actividade privada: «É preciso que o direito publico, expressão do interesse colectivo, não seja aprisionado, através do direito privado, pela influência dos interesses particulares, sobretudo se ilegítimos. É preciso que o interesse privado não obnubile ou colonize o interesse geral»³⁵⁶.

Lisboa, 27 de Abril de 2011

João António Costa de Sousa Almeida Simões
Aspirante a Oficial de Polícia
n.º 152506

³⁵² Jorge Miranda, *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, Reimpressão da 1.ª edição de 1968, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 33.

³⁵³ Jorge Miranda, *op. cit.*, Reimpressão da 1.ª ed., p. 35.

³⁵⁴ Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral do Direito Policial*, 2.ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2009, p. 44.

³⁵⁵ J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2003, p. 321.

³⁵⁶ Diogo Freitas do Amaral, «Discurso Proferido na Sessão de Encerramento do IV Colóquio», in AAVV, *Os caminhos da Privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 362.

Bibliografia

AA, *The Public Accountability of Private Police: Lessons from New York, Johannesburg, and Mexico City*, Vera Institute of Justice, New York, 2002.

AAVV, Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, *Código de Processo Penal - Comentários e notas práticas*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

Abrahamsen, Rita, **Williams**, Michael C., *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*, New York, Cambridge University Press, 2011.

Albuquerque, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2007.

Almeida, Carlos Alberto Simões de, *Medidas Cautelares e de Polícia do Processo Penal, em Direito Comparado*, Coimbra, Edições Almedina, 2006.

Amaral, Freitas do, *História das Ideias Políticas*, Volume I, Coimbra, Edições Almedina, 1998.

_____, «Discurso Proferido na Sessão de Encerramento do IV Colóquio», in AAVV, *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 361-364.

Ascensão, José de Oliveira, *O Direito: Introdução e Teoria Geral*, 13.^a edição, Coimbra, Edições Almedina, 2005.

Caetano, Marcello, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6.^a edição, Coimbra, Edições Almedina, 1983.

Carrasco, Manuel Izquierdo, *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 2004.

Canotilho, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7.^a edição, Coimbra, Edições Almedina, 2003.

Canotilho, J. J. Gomes, **Moreira**, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1993.

_____, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.^a edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

Carvalho, Manuel Proença de, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*, 3.^a edição, Lisboa, Quid Juris, 2010.

Clemente, Pedro, *A Polícia em Portugal*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 2006.

Costa, José António Vilhena Pereira da, «A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa», in Jorge Miranda (regência), *Estudos de Direito de Polícia*, 2.^o Volume, Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa, AAFDL, 2003, pp. 325-357.

Cubas, Viviane de Oliveira, *Segurança Privada: A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo*, Brasil, Associação Editorial Humanitas, 2005.

Dias, Jorge de Figueiredo, **Andrade**, Manuel da Costa, *Criminologia: O Homem Delinvente e a Sociedade Criminógena*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997.

Donnelly, Catherine, «The Response of English Public Law to Private Actors in Public Governance», in Matthias Ruffert (coord.) *The Public-Private Law Divide: Potential For Transformation*, London, British Institute of International and Comparative Law, 2009, pp. 169-204.

Eiras, Henrique, *Processo Penal Elementar*, 7.^a edição, Lisboa, Quid Juris Sociedade Editora Ld.^a, 2008.

Faria, Miguel José, *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*, Volume I, 3.^a edição, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna, 2001.

Freitas, Dinamene de, *O Acto Administrativo Inconstitucional: Delimitação do conceito e subsídio para um contencioso constitucional dos actos administrativos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

Gomes, Paulo Valente, «Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada», in Manuel Monteiro Guedes Valente e Maria Teresa Payan Martins (coords.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Edições Almedina, 2008, pp. 595-610.

Gonçalves, Manuel Lopes Maia, *Código de Processo Penal Anotado – Legislação Complementar*, 17.^a edição, Coimbra, Edições Almedina, 2009.

Gonçalves, Pedro António Pimenta da Costa, *Entidades Privadas com Poderes Públicos – O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, Colecção Teses, Lisboa, Edições Almedina, 2005.

Gorjão-Henriques, Miguel, *Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*, 6.ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2010.

Guinote, Hugo, «As Origens do Policiamento: Da Pré-História ao Primeiro Corpo Policial», in Manuel Monteiro Guedes Valente (coord.), *Estudos Comemorativos dos 25 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Edições Almedina, 2009, pp. 263-298.

Hassemer, Winfried, *História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra seguido de A Segurança Pública no Estado de Direito*, Lisboa, AAFDL, 1995.

Maggio, Edward J., *Private Security in the 21st Century: Concepts and Applications*, United States of America, Jones and Bartlett Publishers, 2009.

Martín-Retortillo, Sebastián, «Sentido Y Formas de Lá Privatización De La Administración Pública», in AAVV, *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 19-30.

Meirim, José Manuel, «Segurança Desportiva: Alguns tópicos normativos», in Jorge Bacelar Gouveia, Rui Pereira (coord.) *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Edições Almedina, 2007, pp. 243-282.

Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional, Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, Volume II, Lisboa, Coleção Estudos Portugueses, 1978.

_____, *As Constituições Portuguesas: De 1822 ao Texto Actual da Constituição*, 4.ª edição, Lisboa, Livraria Petrony Lda., 1997.

_____, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II – Constituição, 6.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

_____, *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, Reimpressão da 1.ª edição de 1968, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

_____, Tomo IV – Direitos Fundamentais, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

_____, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VI – Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição, 3.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

Mokhtar, Gamal, *História Geral da África, II: África Antiga*, 2.ª edição, Brasília, UNESCO, 2010.

Nemeth, Charles, *Private Security and The Law*, 3.^a edição, United States of America, Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005.

Oliveira, José Ferreira de, *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade*, Coimbra, Edições Almedina, 2006.

Otero, Paulo, «Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública», in AAVV, *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 31-57.

Pereira, Rui Carlos, «A Actividade de Segurança Privada e os Seus Limites», *Segurança Privada: Actas do 1.º Seminário*, MAI, 1999, pp. 35-51.

Poiães, Nuno Barros, «Novos Horizontes para a Segurança Privada», in Manuel Monteiro Guedes Valente, Maria Teresa Payan Martins (coords.), *Estudo de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Edições Almedina, 2008, pp. 579-594.

Raposo, João, *Direito Policial I*, Tomo I, Coimbra, Edições Almedina, 2006.

Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social ou principes du droit politique*, 1.^a edição, Amsterdam, 1762. (consultada a versão original no sítio da internet <http://books.google.pt/>)

Sarmiento, Cristina Montalvão, *Política e Segurança: Novas Configurações do Poder*, Lisboa, Centro de Investigação do ISCPSI, 2010.

Sexton-Alyea, Pamela Ann, «Police versus Private Security: Whom do we trust?», in Deborah Mitchell Robinson (ed.), *Policing and Crime Prevention*, New Jersey, Prentice Hall, 2002, pp. 31-52.

Shearing, Clifford, **Stenning**, Philip, «Private Security: Implication For Social Control», Washington, 1983, in Robert Reiner, Policing, *The International Library of Criminology, Criminal Justice and Penology*, 1996, Volume I, Parte V, pp. 453-466.

Silva, Germano Marques da, *Ética Policial e Sociedade Democrática*, Lisboa, ISCPSI, 2001.

_____, «A Polícia e a Justiça», in Germano Marques da Silva e Manuel Monteiro Guedes Valente (coords.), *Volume Comemorativo 20 anos do Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna*, Coimbra, Edições Almedina, 2005, p. 17-24.

_____, *Curso de Processo Penal*, Volume II, 4.^a edição, Lisboa, Editorial Verbo, 2008.

_____, *Introdução ao Estudo do Direito*, 3.^a edição, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2009.

Sousa, António Francisco, «A Polícia na Constituição Portuguesa», in Manuel Monteiro Guedes Valente (coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*, Centro de investigação do ISCPSI, Coimbra, Edições Almedina, 2006, pp. 35-46.

Sousa, Marcelo Rebelo de, **Alexandrino**, José de Melo, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, Lex, 2000.

Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Processo Penal*, Tomo I, Coimbra, Edições Almedina, 2004.

_____, *Revistas e Buscas*, 2.^o edição, Coimbra, Edições Almedina, 2005.

_____, *Teoria Geral do Direito Policial*, 2.^a edição, Coimbra, Edições Almedina, 2009.

Winkler, Martin M., *The fall of the Roman Empire: film and history*, Singapore, Blackwell Publishing Ltd, 2009.

Trabalhos académicos

Afonso, João José Rodrigues, Monografia de Licenciatura, *Limites à Privatização da Função Policial*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2006.

Clemente, Pedro José Lopes, Tese de Doutoramento em ciências sociais na especialidade de ciência política «Da dimensão política contemporânea da seguridade pública», *A Polícia em Portugal*, Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2000.

Cunha, João, *Segurança Privada e Controlo Policial*, Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2010.

Ribeiro, Nuno, Monografia de Licenciatura, *Segurança Privada: Evolução e Limites Formais aos Exercícios da Actividade*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 1999.

Publicações periódicas

Bhanu, Chitra, **Stone**, Christopher, «Public-Private Partnerships for Police Reform», in *Crimes & Justice International*, Huntsville, V. 20, n.º 80 (May-June 2004), pp. 15-19.

Magalhães, Maria Helena de, «Segurança privada: uma abordagem ao relatório anual de 2005», in *Segurança e Defesa*, Loures, n.º 2 (Fevereiro 2007), pp. 99-101.

Marques, António Oliveira, «As empresas de segurança privada», in *Segurança e Defesa*, Loures, n.º 2, (Fevereiro 2007), pp. 93-96.

Nicoud, Florence, «La participation des personnes privées à la sécurité publique: actualité et perspectives», in *Revue de droit public et de la science politique em France et à étranger*, t. 122, n.º 5, 2006, pp. 1247-1273.

Ocqueteau, Frédéric, «A Expansão da Segurança Privada na França. Privatização Submissa da Acção Policial ou Melhor Gestão da Segurança Colectiva?», in *Tempo Social*, São Paulo, n.º 9 (Maio 1997), pp. 185-195.

Palacios, Paloma Gomez-Bravo, «Seguridad privada y seguridad pública: la complementariedad y la subordinación», in *Revista de documentación*, Madrid, n.º 2 (Enero-Marzo 2001), pp. 26-35.

Tancredo, Fabrizio Grandi Monteiro de, «O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Coimbra, Volume XLVI, n.º 1, Coimbra Editora, 2005, pp. 169-213.

Telles, Vera Silva, «Questão social, afinal do que se trata?», in *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 10, n.º 4, Out-Dez 1996.

Valente, Manuel Monteiro Guedes, «Constitucionalização da Segurança: Limites às (novas) Tendências Privatistas», in *Segurança e Defesa*, Loures, n.º 8 (Outubro-Dezembro 2008), pp. 60-64.

Vidal, Martín Turrado, «Apuntes sobre la historia de la Seguridad Privada. Legislación comparada», in *Revista de documentación*, Madrid, n.º 15 (Mayo-Agosto 1997), pp. 47-62.

Endereços electrónicos

www.britishbids.info (consultado a 30 de Dezembro de 2010)

www.bids-scotland.com (consultado a 30 de Dezembro de 2010)

www.psp.pt (consultado a 30 de Março de 2011)

<http://books.google.pt/> (consultado a 20 de Janeiro de 2011)

Legislação

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão

Declaração Universal dos Direitos do Homem

Constituição da República Portuguesa

Código Penal

Código Civil

Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas

Código de Processo Penal

Código do Procedimento Administrativo

Lei n.º 11/90, de 5 de Abril – Lei-Quadro das Privatizações.

Lei n.º 8/97, de 12 de Abril – Segurança no âmbito de realizações cívicas, políticas, religiosas, artísticas, culturais e desportivas.

Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro – Lei Tutelar Educativa.

Lei n.º 30/2000, de 29 de Janeiro – Regime jurídico do consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas.

Lei n.º 29/2003, de 22 de Agosto – Autoriza o Governo a legislar sobre o RJSP.

Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto – Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública.

Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.

Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto – Alterações ao actual RJSP.

Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto – Lei de Organização da Investigação Criminal.

Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto – Lei de Segurança Interna.

Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho – Regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espectáculos desportivos.

Decreto-Lei n.º 298/79, de 17 de Agosto – Estabelece normas referentes à segurança específica das instituições de crédito.

Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro – Primeiro RJSP.

Decreto-Lei n.º 15/03, de 22 de Janeiro – Regime jurídico do tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas.

Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto – Segundo RJSP.

Decreto-Lei n.º 138/94, de 23 de Maio – Alterações ao segundo RJSP.

Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho – Terceiro RJSP.

Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de Dezembro – Regime geral e disciplinas dos centros educativos.

Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de Abril – Alterações ao terceiro RJSP.

Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro – Quarto e actual RJSP.

Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro – Alterações ao actual RJSP.

Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro – Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 101/2008, de 16 de Julho – Sistemas de segurança privada dos estabelecimentos de restauração ou de bebidas.

Decreto-Lei n.º 135/2010, de 27 de Dezembro – Alterações ao RJSP.

Decreto Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de Junho – Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios.

Portaria n.º 64/2001, de 31 de Janeiro – Formação inicial e actualização profissional do pessoal da segurança privada.

Portaria n.º 1325/2001, de 4 de Dezembro – Formação inicial do pessoal da segurança privada.

Portaria n.º 1522-B/2002, de 20 de Dezembro – Refere-se aos ARD.

Portaria n.º 1522-C/2002, de 20 de Dezembro – Segurança privada nos recintos desportivos.

Portaria n.º 485/2003, de 17 de Julho – Modelos de cartão profissional do pessoal da segurança privada.

Portaria n.º 1084/2009, de 21 de Setembro – Cartão profissional do pessoal da segurança privada.

Portaria n.º 1124/2009, de 1 de Outubro – Taxas de emissão do cartão profissional do pessoal de segurança privada.

Acórdão n.º 188/92 do Tribunal Constitucional – Considera Inconstitucional uma norma do primeiro RJSP.

Acórdão n.º 479/94 do Tribunal Constitucional – Aborda a segurança interna.

Outros

Relatório Anual de Segurança Privada 2005

Relatório Anual de Segurança Privada 2006

Relatório Anual de Segurança Privada 2007

Relatório Anual de Segurança Privada 2008

Relatório Anual de Segurança Privada 2009

Anexos

Anexo I - Formação ministrada na Escola Prática de Polícia no curso de formação de agentes de 2011

Área	Disciplina	Carga Horária
Jurídica	Noções Gerais de Direito	30h
	Direito Penal	60h
	Direito Processual Penal	40h
Técnico-Profissional	Legislação Policial	140h
	Legislação e Segurança Rodoviária	90h
	Táticas das Forças de Seguranças	40h
	Investigação Criminal	40h
	Armamento	15h
	Tiro	55h
	Informações	15h
	Organização e funcionamento da PSP	25h
Módulos interdisciplinares	50h	
Comportamental	Psicossociologia	40h
	Comunicação e Atendimento	30h
	Interpretação e Redacção	40h
	Cidadania	30h
	Ética e Deontologia Profissional	30h
Geral	Transmissões	15h
	Saúde e Socorrismo	15h
	Inglês	40h
	Informática	50h
Física	Educação Física e Desporto	50h
	Defesa Pessoal	50h
Outras actividades		60h
Total carga horária		1050h