

# O Código de Procedimento Administrativo e a atividade de polícia

HENRIQUE DIAS DA SILVA \*

**Sumário:** Introdução; a polícia no quadro dos poderes do Estado; as funções do Estado e a atividade administrativa de polícia; a atividade administrativa e a atividade administrativa de polícia; a Polícia no quadro dos serviços públicos; a atividade administrativa de polícia e os atos administrativos; a atividade administrativa de polícia e as operações materiais administrativas; operações materiais administrativas e as medidas de polícia; medidas de polícia e medidas especiais de polícia; o regime procedimental aplicável às medidas de polícia e às medidas especiais de polícia; as medidas de polícia e o âmbito do procedimento administrativo; nota conclusiva final; Bibliografia.

## Introdução

O ponto de partida deste trabalho consiste nas relações entre a atividade da polícia e o Código do Procedimento Administrativo, procurando saber se aquela atividade se encontra subordinada às regras procedimentais contidas no Código do Procedimento Administrativo, excluindo obviamente do âmbito deste estudo a atividade de polícia criminal desenvolvida pelos órgãos e autoridades de polícia criminal.<sup>1</sup>

---

JURISMAT, Portimão, n.º 2, 2013, pp. 161-198.

\* Docente, ISMAT.

<sup>1</sup> A que se referem as alíneas c) e d) do artigo 1.º do Código de Processo Penal e que pautam a sua atuação pelas regras contidas neste diploma.

Esta questão é suscitada pela própria regra relativa ao âmbito do Código do Procedimento Administrativo onde se afirma a sua aplicabilidade a toda a "...atividade administrativa de gestão pública...". Esta regra é de tal modo abrangente que legitima a nossa interrogação inicial quanto à aplicabilidade do Código do Procedimento administrativo à atividade de polícia.

Na prossecução deste nosso objetivo temos de convocar quer as normas administrativas organizacionais respeitantes aos serviços de polícia, quer as normas administrativas relacionais que incidem sobre as relações entre a polícia e os cidadãos.

Seguindo esta abordagem o nosso percurso envolve, sempre relacionando estas matérias com a temática da atividade de polícia, os poderes do Estado, as funções do Estado, incidindo sobre a função administrativa do Estado, os serviços públicos e entre estes os serviços de polícia. Segue-se a atividade administrativa onde se integra a polícia, que será analisada nas suas diversas vertentes, onde se incluem os atos de polícia, as medidas de polícia, as medidas especiais de polícia e as operações materiais de polícia, com o eventual confronto entre a atividade de polícia e os direitos fundamentais, será ainda referido o âmbito de aplicação do Código de Procedimento Administrativo, concluindo-se com uma tentativa de resposta à questão da aplicabilidade do procedimento administrativo à atividade de polícia.

### **A Polícia no quadro dos poderes de Estado**

No quadro dos poderes do Estado, a Polícia integra-se, como parte da Administração Pública, no poder executivo do Estado. Abrangendo o poder executivo do Estado, além do poder político,<sup>2</sup> parte do poder administrativo já que a outra parte pertence a entidades públicas menores, designadamente às regiões autónomas, às autarquias locais e às associações públicas.<sup>3</sup>

A doutrina prefere então falar de poder administrativo como "o sistema de órgãos do Estado e de entidades públicas menores que se caracteriza pela faculdade de, com base na lei e sob o controlo dos órgãos competentes, estabelecer normas jurídicas e tomar decisões em termos obrigatórios para os respetivos destinatários, estando-lhe confiado o monopólio do uso legítimo da força pública (militar ou policial), a fim de assegurar a execução coativa quer das suas próprias normas e decisões, quer das normas e decisões dos outros poderes do Estado (leis e sentenças)".<sup>4</sup>

<sup>2</sup> O Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública nos termos do artigo 182.º da Constituição da República.

<sup>3</sup> Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2011, pág. 23.

<sup>4</sup> Idem, op. cit. pág. 24.

É neste poder administrativo que a polícia se enquadra, particularmente na parte relativa ao uso da força pública.

### **As funções do Estado e a Atividade Administrativa de Polícia**

Outra abordagem possível a este assunto é a de observar a atividade administrativa de polícia do ângulo das funções do Estado.

Entre as funções do Estado temos a função política e a função jurisdicional. Dentro da função política temos as funções: legislativa, política *stricto sensu* e administrativa.<sup>5</sup>

A função administrativa “...desenvolvida no interesse geral da coletividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de **segurança**, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes”.<sup>6</sup> Visa-se, em suma, “...a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” como se determina no n.º 1 do artigo 266.º da nossa Lei Fundamental.

Claro que a atividade de polícia da Administração Pública não se confunde com a função administrativa do Estado mas como é de todo evidente, integra-se nessa função.<sup>7</sup>

Nem sempre assim foi, no século XVIII a polícia abrangia “... toda a ação do Príncipe dirigida a promover o bem-estar e a comodidade dos vassallos...”, surgindo o regime de polícia como “...um processo governativo eminentemente discricionário, subtraído à lei e regido pelas vicissitudes e circunstâncias do bem comum e da segurança pública...”.<sup>8</sup>

Esta situação altera-se com o advento do Estado de Direito que impôs como princípio a obediência e a sujeição à lei para todas as atividades desenvolvidas pelos poderes públicos, designadamente a atividade de polícia.

<sup>5</sup> Jorge MIRANDA, *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pág. 346 e segs.

<sup>6</sup> Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I volume, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2006, págs. 36 e 37.

<sup>7</sup> Marcello CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1977, pág. 41

<sup>8</sup> Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 9.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, págs. 1145 e 1147.

No início dos anos setenta Marcello Caetano definia polícia “Como o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”.<sup>9</sup>

Sendo a referida segurança interna, traduzida na manutenção da ordem pública, na “...segurança de pessoas e bens, e na prevenção e repressão de danos de bens sociais” é um dos fins do Estado, ao lado da justiça e do bem-estar.<sup>10</sup>

Há inclusive quem refira a existência de um Direito Constitucional de Segurança como uma “disciplina constitucional autónoma”.<sup>11</sup>

Esta função administrativa é uma atividade pública de natureza secundária, pois integra um segundo nível da definição do interesse público em virtude de o primeiro nível pertencer à função legislativa.<sup>12</sup> Ou, dito de outro modo, as funções administrativas são funções secundárias por serem exercidas em cumprimento e de acordo com as normas jurídicas aprovadas pela função legislativa.<sup>13</sup>

É neste quadro, que a doutrina afirma que a função administrativa é instrumental da função política, está subordinada à função legislativa e é controlada pela função jurisdicional.<sup>14</sup>

Na função administrativa do Estado avulta a atividade administrativa de polícia que a Constituição da República, na sua organização sistemática, inclui no Parte III – Organização do Poder Político, Título IX – Administração Pública, artigo 272.º sob a epígrafe “Polícia”.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Idem, pág. 1150

<sup>10</sup> Jorge Bacelar de GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume I, 4.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012, págs. 144 e 145.

<sup>11</sup> Jorge Bacelar de GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume I, 4.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012, págs. 34 e 38.

<sup>12</sup> Jorge Bacelar de GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume II, 4.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012, pág. 1229.

<sup>13</sup> Filipa Urbano GALVÃO, Manuel Fontaine CAMPOS e Catarina Santos BOTELHO, *Introdução ao Direito Público*, Edições Almedina, Coimbra, 2012, pág. 88.

<sup>14</sup> João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 8.ª Edição, Âncora Editora, Lisboa, 2005, pág. 39.

<sup>15</sup> As forças de segurança onde inclui a polícia de segurança são referidas pela Constituição noutras normas designadamente: na alínea i) do artigo 163.º relativo ao acompanhamento pela Assembleia da República de contingente de forças de segurança no estrangeiro; na alínea u) do artigo 164.º relativo à reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República relativamente ao regime das forças de segurança; o n.º 3 do artigo 227.º relativo à manutenção da tranquilidade pública e à proteção das comunidades locais pelas polícias municipais; o artigo

De notar que as normas e os princípios contidos nesta disposição são considerados aplicáveis a todos os tipos de polícia, quer à polícia administrativa *stricto sensu*, quer à polícia de segurança e à polícia judiciária.<sup>16</sup>

### A Polícia no quadro dos serviços públicos

Numa perspetiva estrutural da Administração Pública uma das modalidades dos serviços administrativos<sup>17</sup> são os serviços de polícia, que se integram na espécie de serviços principais<sup>18</sup> e na subespécie de serviços operacionais<sup>19</sup> pois exercem fiscalização sobre as atividades dos particulares passíveis de por em risco os interesses públicos que a Administração deve proteger.<sup>20</sup>

São exemplos destes serviços de polícia a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, que pertencem ao Ministério da Administração Interna, “...que tem por missão a formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de segurança rodoviária e de administração eleitoral”.<sup>21</sup>

O Ministério da Administração Interna, insere-se na categoria dos ministérios de soberania, ou seja daqueles a quem está “...confiado o exercício das principais funções de soberania do Estado”.<sup>22</sup>

Assim, nos termos do artigo 4.º da Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna,<sup>23</sup> sob a epígrafe “Administração direta do Estado” integram-se neste Minis-

---

270.º relativo à possibilidade de a lei proceder à limitação de determinados direitos fundamentais de militares e agentes das forças de segurança.

<sup>16</sup> J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, “Constituição da República Anotada”, Volume II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pág. 858, nota I ao artigo 278.º.

<sup>17</sup> Os serviços administrativos são organizações de pessoas e de meios materiais criadas para realizar as atribuições das pessoas coletivas públicas. Veja-se Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2006, pág. 792, Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10.º Edição, Coimbra, 1980, pág. 337,

<sup>18</sup> A doutrina distingue numa perspetiva estrutural os serviços em principais que são aqueles que desenvolvem as “...atividades correspondentes às atribuições da pessoa coletiva a que pertencem” e os serviços auxiliares são os que realizam atividades “secundárias ou instrumentais” ver Diogo Freitas do AMARAL, *idem*, pág. 796.

<sup>19</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro

<sup>20</sup> *Idem*, op. cit. pág. 997.

<sup>21</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 14.º da Lei Orgânica do Governo aprovada pelo Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho.

<sup>22</sup> *Idem*, op. cit. pág. 279. Sobre a taxonomia dos serviços veja-se João CAUPERS, *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Âncora Editora, Lisboa, 2002, págs. 73 e segs.

tério os seguintes serviços centrais de natureza operacional: as forças de segurança, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Autoridade Nacional de Proteção Civil, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária e a Unidade de Tecnologias de Informações de Segurança.<sup>24</sup>

Em síntese, podemos concluir que esta classificação da polícia como serviço principal e operacional incluído num ministério de “soberania” espelha a importância que a polícia ocupa no nosso ordenamento jurídico.

### **A Atividade Administrativa e a Atividade Administrativa de Polícia**

Sérvulo Correia define polícia em sentido funcional como “... a atividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de atos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de atos de autoridade seja consentida pela ordem jurídica”.<sup>25</sup>

Neste sentido a segurança pública, a salubridade pública, o respeito pelo ambiente “...constituem bens jurídico-coletivos protegidos por normas de polícia e passíveis de defesa através de medidas de polícia”.<sup>26</sup>

Alguns publicistas afirmam mesmo a existência de um ramo de direito, o “Direito da Segurança”, integrando o conjunto dos princípios e das normas maioritariamente de Direito Público, aplicáveis na prossecução da segurança em cada uma das suas vertentes, designadamente à segurança interna.<sup>27</sup>

Esta atividade tem como sujeitos ativos órgãos ou agentes da Administração Pública<sup>28</sup> e por sujeitos passivos destinatários particulares que podem ser indiferentemente pessoas singulares ou coletivas.

<sup>23</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro.

<sup>24</sup> Esta última criada no âmbito do Ministério da Administração Interna pelo Decreto-Lei n.º 121/2009, de 21 de Maio.

<sup>25</sup> Sérvulo CORREIA, *Polícia*, in: “Dicionário Jurídico da Administração Pública”, Volume VI, Lisboa, 1994, pág. 394, 2.ª coluna;

<sup>26</sup> Pedro LOMBA, *Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa*, in: “Estudos de Direito de Polícia”, I Volume, AAVV, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2003, págs. 193 e 194.

<sup>27</sup> Jorge Bacelar de GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume I, 4.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012, pág. 55.

<sup>28</sup> Sobre o sentido orgânico ou institucional da polícia veja-se Manuel Monteiro Guedes VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, 3.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012, págs. 61 a 65 e CASTRO, Catarina Sarmiento, *A questão das Polícias Municipais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, págs. 32 a 35.

Contudo, este último entendimento parece ser limitativo ou ficar aquém da realidade pois uma pessoa coletiva pública pode ser destinatário de um ato de polícia, tal sucederá, por exemplo, se um órgão ou agente de uma autarquia for alvo de uma medida de polícia.<sup>29</sup>

As formas de exercício destes poderes de polícia administrativa são os seguintes: regulamento de polícia e ato concreto que pode assumir a forma de ato jurídico que habitualmente tem a natureza de ato administrativo, ou de ato material que implica frequentemente o uso de coerção (Quadro IV).

Note-se que o uso da coerção decorre do privilégio da execução prévia ou do “poder de execução coerciva das decisões administrativas” particularmente importante no setor da polícia<sup>30</sup> e entre nós consagrado no n.º 2 do artigo 149.º do Código do Procedimento Administrativo.

Nas palavras de Marcelo Caetano “A polícia é atuação de autoridade, pois pressupõe um poder condicionante de atividades alheias, garantido pela coação sob a forma característica da Administração, isto é, por execução prévia”.<sup>31</sup>

É igualmente de referir que a doutrina clássica considera que a polícia em sentido funcional se caracteriza por três aspetos distintos:

- O primeiro é relativo à delimitação dos fins ou interesses a prosseguir, utilizando conceitos como ordem pública e segurança pública;
- O segundo elemento caracterizador é o conteúdo da atividade que se traduz em efeitos limitativos da conduta dos particulares.

E, por último, como terceiro aspeto, temos a neutralização dos perigos para a sociedade, o que abrange não apenas as ações policiais preventivas, mas também as ações destinadas a evitar a continuação e o alastramento de perigos concretos.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Note-se que o Código do Procedimento Administrativo enferma do mesmo problema, considerando que os sujeitos da relação procedimental são por um lado, os órgãos da Administração Pública e, por outro lado, os particulares interessados (Cfr. os artigos 13.º e 52.º do Código do Procedimento Administrativo), ora, nada impede que um órgão da Administração seja sujeito a uma atividade administrativa de polícia.

<sup>30</sup> Diogo Freitas do AMARAL, *O Poder de Execução Coerciva das Decisões Administrativas*, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 394.

<sup>31</sup> Marcello CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1977, pág. 340.

<sup>32</sup> Sérvulo CORREIA, *Polícia*, in: Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume VI, Lisboa, 1994, pág. 403, 1.ª coluna;

Atualmente e quanto ao primeiro ponto atrás referido... temos uma tendência para considerar bens suscetíveis de proteção especial todos aqueles que o ordenamento jurídico proteja e que possam ser afetados por condutas perigosas dos particulares.

Quando ao segundo ponto deve dizer-se que, presentemente, o efeito limitador de direitos individuais não é "... elemento caracterizador do conceito jurídico de polícia em sentido funcional". Agora, os atos de polícia nem sempre são limitativos, pois certos atos de polícia podem ser tidos como de administração de prestação. Será o que sucede quando a polícia verifica a integridade das portas de uma casa de um cidadão em férias. Ou seja, em situações em que a polícia desempenha uma atividade de vigilância geral.

Por último, e quanto à terceira característica clássica da atividade de polícia que é a neutralização do perigo deve dizer-se que esta atividade administrativa se encontra agora subordinada a uma bateria de princípios e de critérios de atuação entre as quais se destacam:

- a) Princípio da proibição do excesso;
- b) Princípio da Necessidade
- c) Princípio da Indispensabilidade
- d) Princípio da Subsidiariedade
- e) Princípio da Proporcionalidade.<sup>33</sup>

É ainda de deferir que este princípio da proporcionalidade, "... que é um dos mais importantes limites ao exercício do poder discricionário..." surgiu originariamente no direito de polícia,<sup>34</sup> o seu estudo será abordado na parte relativa ao confronto entre a polícia e os direitos fundamentais.

### **A Atividade de Polícia e os Direitos Fundamentais**

A atividade de polícia pode caracterizar-se pelos seus objetivos designadamente de "proteção de situações jurídicas subjetivas merecedoras de tutela",<sup>35</sup> e nos termos da própria Constituição, da legalidade democrática e da segurança interna. Enquanto por atividade policial se entende a atividade administrativa desenvolvida pela polícia em sentido orgânico.<sup>36</sup> Por sua vez, deve considerar-se que esta polícia em sentido

<sup>33</sup> Idem, págs. 403 e 404.

<sup>34</sup> António Francisco de SOUSA, "Direito Administrativo", Prefácio, Lisboa, 2009, pág. 408.

<sup>35</sup> Vitalino CANAS, *A Atividade de polícia e a atividade policial como atividades limitadoras de comportamentos e de posições jurídicas subjetivas*, in: "Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia", Volume II, Coimbra Editora, 2010, pág. 1253.

<sup>36</sup> Idem, op. e loc. cit.

orgânico compreende todos os serviços da Administração cuja atuação se traduz de modo predominante ou exclusivo numa atividade de polícia.<sup>37</sup>

A nossa Lei Fundamental, depois de consagrar no n.º 2 do artigo 266.º o princípio geral da subordinação da atividade administrativa à Constituição, impõe expressamente, no n.º 3 do artigo 272.º, que a prevenção de crimes só pode fazer-se com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Esta questão é particularmente delicada pois a atividade de polícia é suscetível de ter consequências negativas sobre os direitos, liberdades e garantias.

Neste domínio das restrições aos direitos fundamentais, liberdades e garantias impe- ra o princípio da reserva de lei, pelo que as restrições aos direitos fundamentais “...só podem ser efetuadas por lei, por lei parlamentar ou decreto-lei devidamente autorizado” como se determina na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constitui- ção.<sup>38</sup> Aliás, este princípio aplica-se também às “medidas de polícia” que, nos ter- mos do n.º 2 do artigo 272.º da Lei Fundamental, são as previstas na lei.<sup>39</sup>

Por consubstanciarem certas intervenções restritivas de direitos fundamentais as “medidas de polícia” estão sujeitas, nos termos do n.º 2 do artigo 272.º da Constitui- ção, ao princípio da tipicidade, “ainda que nem sempre os tipos daí resultantes tenham de ser rigorosamente fechados”.<sup>40</sup>

Desta tipicidade decorre a “proibição ou a limitação rigorosa do poder discricionário concedido por lei à Administração”.<sup>41</sup> Considerando a doutrina que as leis restritivas devem estabelecer com precisão os pressupostos de fato e de direito e os efeitos correspondentes às diferentes modalidades de decisões não podendo conceder à Administração o poder de livremente decidir.

Esta limitação ao poder discricionário da Administração é de grande relevância no exercício de poderes coativos ou sancionatórios, designadamente no âmbito da polí- cia administrativa e de segurança. Podendo nestes casos a atuação da Administração ser controlada jurisdicionalmente “...com base nos princípios constitucionais da proporcionalidade, igualdade, imparcialidade e boa-fé”.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Idem, op. cit. pág. 1271.

<sup>38</sup> Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra Editora, pág. 356, nota VII ao artigo 18.º da autoria de Jorge Miranda e de Jorge Pereira da Silva.

<sup>39</sup> Idem, pág. 357, nota XXXI ao artigo 272.º.

<sup>40</sup> Idem, pág. 358 e 359, nota XXXII ao artigo 272.º.

<sup>41</sup> Idem, pág. 360 e 361, nota XXXIII ao artigo 272.º.

<sup>42</sup> Idem, op. e loc. cit.

Sendo neste domínio das restrições aos direitos, liberdade e garantias, em virtude da reserva total de lei, vedado o recurso a conceitos indeterminados, ou pelo menos, necessária uma particular contenção no seu uso<sup>43</sup> o que será precisamente o caso das medidas de polícia.

As leis que aprovem medidas de polícia encontram-se igualmente sujeitas ao princípio da proporcionalidade, consagrado no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição, segundo o qual a Administração deve provocar com a sua atuação a menor lesão que for possível de interesses dos interesses dos administrados desde que compatível com a prossecução do interesse público em causa.<sup>44</sup>

É de realçar que este princípio da proporcionalidade é uma das regras que se impõem externamente ao próprio Estado, a partir do conceito doutrinário de Estado de Direito<sup>45</sup> acolhido expressamente no artigo 2.º da nossa Lei Fundamental.

Este princípio é tão importante que Jorge Miranda, citando Michel Villey, ensina que “Direito é proporção”.<sup>46</sup>

### **O Direito Fundamental à Proteção da Polícia**

A atuação policial tem como objetivo garantir os direitos do cidadão. Numa análise recente considera-se que à polícia cabe não apenas a defesa da comunidade, numa fundamentação objetivista da sua atividade, como também uma atividade de proteção do indivíduo numa fundamentação subjetivista que por um lado assenta, e por outro tem como consequência a existência de um direito fundamental do cidadão à proteção da polícia.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Idem, op. e loc. cit.

<sup>44</sup> João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 8.ª Edição, Editora Âncora, Lisboa, 2005, págs. 82 e 83. Este princípio constitucional foi concretizado no n.º 2 do artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo, sendo também designado pela doutrina como princípio da intervenção mínima ou princípio da proibição de excesso, cfr. António Francisco de SOUSA, *Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado*, 2.ª Edição, Quid Juris, Lisboa, 2010, pág. 46, nota 13 ao artigo 5.º e J.J. Gomes CANOTILHO, e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 392, nota XII ao artigo 18.º.

<sup>45</sup> Jorge Bacelar de GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume II, 4.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2011, págs. 792 e 797

<sup>46</sup> Jorge MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional-Direitos Fundamentais*, Tomo IV, 5.ª edição, Coimbra Editora, 2012, pág. 312

<sup>47</sup> Jorge Silva SAMPAIO, *O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias*, Coimbra Editora – Grupo Wolters Kluwer, Coimbra, 2012, págs. 179 e 180.

Deste modo, a doutrina considera que existe atualmente um verdadeiro direito individual à proteção da polícia, com a natureza de direito fundamental, privilegiando uma conceção de polícia que zela não apenas pela manutenção da ordem pública, mas também pelos direitos dos cidadãos.<sup>48</sup>

Este direito dos cidadãos a uma atuação da polícia configura-se como um direito subjetivo público à atuação policial ou, noutra terminologia, um direito fundamental à intervenção policial. Trata-se, neste caso, não de um direito fundamental que obriga o Estado a uma abstenção, mas de um direito fundamental que impõe ao Estado uma atuação positiva.

Tal direito fundamental à intervenção policial é judicializável, ou seja pode ser invocado em Tribunal pelo menos no que respeita à sua identificação e existência, embora não quanto ao modo como a Administração, neste caso a polícia, efetivam esse direito. Por conseguinte, a abstenção da polícia nos casos em que se impunha para assegurar um direito do cidadão constitui a violação de um direito fundamental.<sup>49</sup>

Neste sentido considera-se possível que o cidadão, titular deste direito fundamental à proteção policial, possa, utilizando a ação de condenação da administração à prática do ato legalmente devido prevista no n.º 4 do artigo 268.º da nossa Lei Fundamental e nos artigos 66.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, pedir a condenação do órgão de polícia à proteção policial devida.

O titular do direito fundamental à proteção policial tem direito a requerer uma intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias. Esta garantia contenciosa de carácter urgente existe em cumprimento da norma constante do n.º 5 do artigo 20.º da Constituição da República e encontra-se regulada nos artigos 109.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. A intimação do Tribunal pode impor à Administração a adoção de uma conduta positiva – a intervenção policial – que se “...revele indispensável para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito de liberdade, por não ser possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento provisório de uma providência cautelar”.<sup>50</sup>

Por último, este direito fundamental à intervenção da polícia é também relevante no que respeita à responsabilidade civil da Administração por omissão. O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado,<sup>51</sup> no n.º 1 do seu artigo 7.º sob a

<sup>48</sup> Idem, op. cit. pág. 180.

<sup>49</sup> Idem, op. cit. págs. 196 e 197.

<sup>50</sup> Idem, op. cit. pág. 211.

<sup>51</sup> A responsabilidade das entidades públicas encontra-se prevista no artigo 21.º da Constituição da República tendo o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas foi aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, posteriormente alterado pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho

epígrafe “Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas coletivas de direito público” prevê a possibilidade de o Estado ser responsabilizado por “...danos que resultem de ... omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, pelos titulares dos seus órgãos funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício”.

Entende a doutrina que a “Administração de polícia” pode ser condenada devido a omissões de proteção a que se encontre adstrita.<sup>52</sup>

O princípio da proporcionalidade tem três vetores ou subprincípios: o subprincípio da adequação, o subprincípio da necessidade e o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito.

O subprincípio da adequação assenta na existência de uma causalidade positiva entre o meio utilizado e a finalidade a atingir,<sup>53</sup> sendo a providência adequada se for apta para obter o resultado desejado pela norma.<sup>54</sup>

O subprincípio da necessidade “...assume-se como um princípio comparativo...” que se baseia no confronto entre a solução escolhida e as outras soluções “... hipoteticamente disponíveis...” para alcançar o objetivo pretendido na lei,<sup>55</sup> em suma a medida adotada é necessária se não existir outra que seja menos lesiva.<sup>56</sup>

Em terceiro lugar, temos o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, ou da justa medida segundo a jurisprudência do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 634/93), que procede a uma ponderação entre o bem ou o direito que se sacrifica e o bem ou direito que se protege, sendo determinante nesta ponderação a ordem de valores constitucionais.<sup>57</sup>

Por fim, deve entender-se que o princípio da proporcionalidade, previsto no n.º 2 do artigo 272.º da Constituição, assume uma dimensão mais exigente ao dispor no sentido de que as medidas de polícia não devem “... ser utilizadas para além do estritamente necessário”. Tal decorre quer da particular natureza da atividade de polícia

<sup>52</sup> Jorge Silva SAMPAIO, op. cit. pág. 212.

<sup>53</sup> Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra Editora, op. e loc. cit. pág. 373, nota XLII ao artigo 18.º

<sup>54</sup> Jorge Bacelar de GOUVEIA, op. e loc. cit. pág. 842.

<sup>55</sup> Jorge MIRANDA, op. e loc. cit. págs. 374 e 375, nota XLII ao artigo 18.º refere ainda que este subprincípio da necessidade se pode aferir no plano “material” atendendo à importância da posição dos direitos afetados, “espacial” que respeita ao âmbito territorial de aplicação da medida, “temporal” pois a medida pode ser temporária ou de duração indefinida, “pessoal” preferindo-se as decisões que afetem um grupo de destinatários reduzido.

<sup>56</sup> Jorge Bacelar de GOUVEIA, op. e loc. cit. pág. 842

<sup>57</sup> Jorge MIRANDA, op. e loc. cit. págs. 376 e segs, notas XLIV e XLV ao artigo 18.º

que afetará de modo incisivo os direitos fundamentais à liberdade e à integridade física, quer do próprio texto legal onde se limita a utilização das medidas de polícia ao estritamente necessário.

### A atividade administrativa de polícia e os atos administrativos

São excluídos do âmbito de aplicação do Código do Procedimento Administrativo os procedimentos preparatórios internos da Administração, as declarações juridicamente irrelevantes e a prática de **atos materiais**.<sup>58</sup> Observemos agora as restantes situações.

Segundo a doutrina, o **ato administrativo impositivo** contém uma ordem ou proibição impondo ao seu destinatário um determinado comportamento, sendo exemplos deste tipo de atos administrativos impositivos "...a generalidade dos **atos de polícia**, como a proibição de circulação num determinado troço de estrada, a ordem de dispersão após o encerramento de uma reunião ou manifestação realizada em lugar público ou aberto ao público, uma ordem dada pelo agente policial ao automobilista para que desça de seu automóvel e abra o porta bagagens para nele ser efetuada uma busca, a ordem de encerramento de um estabelecimento comercial...por falta de condições de segurança ou de salubridade".<sup>59</sup>

Para Freitas do Amaral **atos administrativos gerais** "...são aqueles que se aplicam de imediato a um grupo inorgânico de cidadãos, todos bem determinados, ou determináveis no local", e dá-nos o seguinte exemplo: "...juntam-se vinte pessoas a ver uma determinada montra, numa rua da Baixa de Lisboa. Vem um agente da polícia e diz 'todos têm de dispersar!'. Trata-se de uma ordem policial dada a vinte pessoas, mas sabe-se perfeitamente a quem se aplica".<sup>60</sup>

Tal decorre, designadamente do "privilégio da execução prévia", que caracteriza o nosso sistema administrativo de tipo executivo. A Administração tem dois poderes especiais, o primeiro é "...o poder de definir unilateralmente o direito no caso concreto" sem que seja necessário recorrer aos tribunais, em segundo lugar pode executar esse "...direito por via administrativa sem qualquer intervenção prévia do tribunal. É o poder administrativo na sua máxima pujança: é o *plenitudo potestatis*".<sup>61</sup>

<sup>58</sup> António Francisco de SOUSA, "Direito Administrativo", Prefácio, Lisboa, 2009, pág. 442, no referido texto doutrinal referem-se as declarações juridicamente relevantes todavia pensamos que este ilustre professor se referia às "declarações juridicamente irrelevantes".

<sup>59</sup> António Francisco de SOUSA, "Direito Administrativo", Prefácio, Lisboa, 2009, pág. 521 e 522.

<sup>60</sup> Diogo Freitas do AMARAL, "Curso de Direito Administrativo", II volume, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 258.

<sup>61</sup> Idem, págs. 31 e 32.

A causa deste duplo poder da Administração face aos particulares funda-se em “...razões de segurança nacional (guerra) ou de manutenção da ordem pública (**polícia**), ou de urgente necessidade pública (bombeiros no combate a incêndios).<sup>62</sup>

Todavia, este não é o único entendimento possível, há quem considere que as “ordens policiais” se afastam em diversos aspetos do regime jurídico aplicável aos atos administrativos, “caracterizando-se por uma relativa informalidade e desprocedimentalização”.<sup>63</sup>

### **A atividade administrativa de polícia e as operações materiais administrativas**

Freitas do Amaral considera as operações materiais administrativas como “...quaisquer tipos de atuação física levada a cabo pela Administração pública, para em seu nome ou por sua conta, conservar ou modificar uma dada situação de facto no mundo real”.<sup>64</sup> Apresentando como exemplos intervenções policiais, designadamente a identificação de um indivíduo pela polícia.

A doutrina considera os serviços de polícia como “os serviços operacionais que exercem fiscalização sobre as atividades dos particulares suscetíveis de pôr em risco os interesses públicos que à Administração compete defender”.<sup>65</sup> Integrando os dirigentes máximos destes serviços na categoria de órgãos de Estado dependentes do Governo.<sup>66</sup>

As operações materiais administrativas que se incluem no âmbito da atividade administrativa de gestão pública, “...efetuadas no exercício de poderes públicos ou no cumprimento de deveres públicos...” e que impliquem o exercício de poderes de execução coerciva, realizadas designadamente pela GNR, PSP, SEF e ASAE são designadas por operações materiais coativas.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Idem, pág. 32

<sup>63</sup> João RAPOSO, *Breves Considerações Acerca do Regime Jurídico das Ordens Policiais*, in: *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Edições Almedina, Coimbra, 2010, págs. 1210 e 1220.

<sup>64</sup> Diogo Freitas do AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, II volume, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 659.

<sup>65</sup> Diogo Freitas do AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, I volume, 3.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2006, pág. 797.

<sup>66</sup> Idem, pág. 240, onde se consideram o Comandante Geral da Guarda Nacional Republicana e os diretores da Polícia Judiciária, da Polícia de Segurança Pública, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras como órgãos do Estado.

<sup>67</sup> Diogo Freitas do AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, II volume, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 662.

Este era, aliás, o entendimento de Marcelo Caetano que dizia existirem, atos de polícia, sem carácter de ato jurídico e que, por conseguinte não podiam ser considerados atos administrativos, designando aqueles por operações de polícia, constituídas pelas intervenções dos agentes policiais exigidas pelas circunstâncias do momento.<sup>68</sup>

### **Operações materiais administrativas e as medidas de polícia**

As medidas de polícia<sup>69</sup> são operações materiais da administração sujeitas aos dois princípios fundamentais contidos respetivamente nas alíneas a) e b) do artigo 266.º da Constituição: o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da legalidade em sentido amplo.<sup>70</sup>

Estas medidas de polícia como operações materiais administrativas estão sujeitas a dois regimes, o regime jurídico substantivo e um regime jurídico procedimental.

O regime jurídico das operações materiais administrativas e, por conseguinte das medidas de polícia, decorre daqueles princípios constitucionais e pode ser apresentado do seguinte modo:

- As medidas de polícia, como operações materiais administrativas “...devem sempre assentar numa habilitação legal prévia e desenvolver-se em obediência à lei e ao direito, respeitando também os atos ou contratos que devam ser tidos em conta...” com exceção das situações de estado de necessidade, a que alude o n.º 2 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo;
- As medidas de polícia apenas podem ser decididas e realizadas por “...órgãos ou agentes legalmente competentes para o efeito”;
- As medidas de polícia, de acordo com o princípio da separação de poderes consagrado no artigo 111.º da Constituição da República, não podem interferir na resolução de conflitos entre particulares que careçam de intervenção do poder judicial;
- Estas medidas de polícia estão igualmente sujeitas ao princípio da proporcionalidade como impõem o n.º 2 do artigo 266.º e, em especial, o n.º 2 do artigo 272.º da nossa Lei Fundamental;

<sup>68</sup> Marcello CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1977, pág. 355.

<sup>69</sup> Há também quem refira a existência de ordens de polícia de que seriam exemplos no âmbito do direito de manifestação, da ordem de alteração do trajeto, da ordem de distanciamento relativamente a certas instalações, todas previstas no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto, ver João RAPOSO, *O Regime Jurídico das Medidas de Polícia*, in: “Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento”, Volume I, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Coimbra Editora, Lisboa, 2006, pág. 701.

<sup>70</sup> Diogo Freitas do AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, II volume, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 664 e 665.

- As medidas de polícia “...só podem ser objeto de *coação direta* sobre os indivíduos obrigados nos casos expressamente previstos na lei, e *sempre com observância dos direitos fundamentais* consagrados na Constituição e do *respeito devido à pessoa humana*”, como se encontra previsto no n.º 3 do artigo 153.º do Código do Procedimento Administrativo;
- Por último, as medidas de polícia devem respeitar as normas técnicas e as regras de prudência comum, como decorre, designadamente, do n.º 1 do artigo 9.º do Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de Dezembro.<sup>71</sup>

Estas operações materiais da Administração pública podem realizar-se no quadro de um procedimento administrativo executivo, com o objetivo de promover a execução coerciva de um ato administrativo, no âmbito dos artigos 149.º a 157.º do Código do Procedimento Administrativo.

Porém, noutras situações, segundo Freitas do Amaral, a Administração pública está “...habilitada a efetuar as operações materiais exigidas pelo dever legal de prosseguir os seus fins de interesse público, sem que para tanto possa ou tenha de adotar qualquer procedimento administrativo”.<sup>72</sup>

Para Gomes Canotilho, estes atos de polícia estão submetidos ao princípio da tipicidade legal o que implica que estes atos de polícia tenham fundamento necessário na lei, que sejam medidas ou procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei.<sup>73</sup>

Todavia, não nos parece possível a aplicação do princípio da tipicidade às medidas de polícia nos mesmos termos em que o princípio da tipicidade é aplicável aos crimes. Para defender os direitos dos cidadãos, para evitar a prática de crimes a polícia pode ter de adotar comportamentos não previstos na lei, desde que respeitem os referidos princípios da proporcionalidade, da necessidade, da adequação, e da proibição de excesso.

Assim, a ação “discricionária” da polícia estaria contida por dois limites, o da própria competência da polícia, que tem poderes (e o dever) para garantir os direitos dos cidadãos e o da subordinação da sua atuação àqueles princípios da proporcionalidade, da necessidade, da adequação, e da proibição de excesso.

<sup>71</sup> Diogo Freitas do AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, II volume, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 664 e 665.

<sup>72</sup> Diogo Freitas do AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, II volume, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 667.

<sup>73</sup> J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 860, nota VI ao artigo 272.º.

Há também quem distinga as medidas de polícia das “operações materiais de polícia” que obedecem a regras de técnica policial.

Ainda no que respeita à atividade da polícia é importante proceder a uma análise do ponto da perspetiva da vinculação e da discricionariedade.

Em certos casos, a lei regula pormenorizadamente a atuação da Administração, fornecendo indicações precisas quanto ao tempo, ao modo e ao conteúdo do ato noutras, como é o caso dos atos de polícia tal não sucede, pois a polícia tem de fazer o que for necessário, obviamente respeitando a forma mais exigente do princípio da proporcionalidade, para evitar a prática de crimes.

Há neste ponto que ter em atenção que a discricionariedade do poder administrativo se encontra atualmente limitada pelos princípios da atividade administrativa – legalidade, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade, boa-fé e justiça – consagrados no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República e por outros princípios acolhidos no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo onde se destacam os princípios da celeridade, da economia e da eficiência.<sup>74</sup>

Outra limitação à discricionariedade do ato de polícia encontra-se como adiante se dará conta na existência de um direito fundamental à intervenção policial.

Estas “operações materiais de polícia” são suscetíveis de atingir diretamente direitos fundamentais como o direito à integridade física ou o direito à liberdade, pelo que necessitam do devido enquadramento jurídico,<sup>75</sup> pesem embora os esforços da doutrina na densificação do princípio da proporcionalidade e da proibição de excesso.<sup>76</sup>

De notar, que os meios coercivos a utilizar pela polícia são apenas os previstos na lei, não tendo a polícia a possibilidade de utilizar quaisquer outros.<sup>77</sup>

Afigura-se-nos assim mais adequado, aos interesses em causa, a submissão de polícia a uma cláusula geral que fixando a missão da polícia na defesa dos direitos do

<sup>74</sup> António Francisco de Sousa, Código do Procedimento Administrativo – Anotado e Comentado, 2.ª Edição, Quid Juris, pág. 81, nota 7 ao artigo 10.º

<sup>75</sup> João RAPOSO, *Autoridade e discricionariedade: a conciliação impossível?* in: Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Volume II, Coimbra Editora, 2006, págs. 410 e 411.

<sup>76</sup> Vitalino CANAS, *A Atividade de Polícia e a Proibição de Excesso: As Forças e Serviços de Segurança em Particular*, in: Estudos de Direito e Segurança, Coordenadores Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira, Edições Almedina, Coimbra, 2007, págs. 445 e segs.

<sup>77</sup> Miguel Nogueira de BRITO, *Direito de Polícia*, in: Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume I, Edições Almedina, Coimbra, 2009, pág. 270. Este é o texto doutrinal mais importante publicado até ao presente sobre a matéria do Direito de Polícia.

cidadão, lhe atribuisse competência para prosseguir essa finalidade, pautado a sua atuação pelo referido princípio da proporcionalidade.

Em suma, a polícia encontra-se submetida, na sua atuação, ao princípio da legalidade.<sup>78</sup>

Estão nesta situação as “Medidas policiais de ação direta”, contempladas na legislação aplicável às forças e aos serviços de segurança,<sup>79</sup> nomeadamente à Guarda Nacional Republicana, à Polícia de Segurança Pública, à Polícia Judiciária, ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras,<sup>80</sup> bem como na Lei de Segurança Interna.

A doutrina procede ainda à distinção entre forças e serviços de segurança com base em razões formais e nos princípios da territorialidade, da reserva de lei e da unidade de organização.

Neste sentido são forças de segurança as polícias que têm competência para todo o território nacional como sucede com a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, característica que não é partilhada pela Polícia Marítima, considerada como “polícia administrativa especial para a orla marítima”.<sup>81</sup>

Contudo, este critério não é suficiente, como nos diz Guedes Valente, pois a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica que é um serviço com poderes de polícia, tem competência para todo o território nacional, mas não é uma força de segurança. Há que somar a este um critério de natureza formal que é a própria classificação legal na respetiva lei orgânica.<sup>82</sup>

Concluído este breve enquadramento doutrinal da atividade administrativa de polícia e das medidas de polícia integradas nas operações materiais da Administração referem-se, de seguida as medidas de polícia previstas na Lei de Segurança Interna.

<sup>78</sup> Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pág. 651, nota II ao artigo 272.º.

<sup>79</sup> A Lei 53/2008, de 29 de Agosto, considera que exercem funções de segurança a Guarda Nacional Republicana; a Polícia de Segurança Pública; a Polícia Judiciária; o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; o Serviço de Informações de Segurança; os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

<sup>80</sup> Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II volume, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 668.

<sup>81</sup> Pedro José Lopes CLEMENTE, *A Polícia em Portugal*, INA-Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 2006, pág. 49.

<sup>82</sup> Manuel Monteiro Guedes VALENTE, “Teoria Geral do Direito Policial”, 3.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012, pág. 51.

### Medidas de Polícia e Medidas Especiais de Polícia

A Constituição no seu artigo 272.º sob a epígrafe “Polícia” estabelece no seu n.º 2 que “As medidas de Polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário”.

As medidas de polícia atuam sobre um perigo de maneira a prevenir ou evitar um dano, partilhando algumas das suas características com as medidas de segurança. A doutrina distingue entre medidas de segurança e medidas de polícia considerando que as primeiras estão jurisdionalizadas e pertencem aos tribunais, enquanto as segundas são de natureza administrativa e competem a órgãos da administração.<sup>83</sup>

Na concretização deste preceito constitucional a Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 31 de Agosto), nos seus artigos 28.º e 29.º, indica-nos 4 medidas de polícia e as medidas especiais de polícia.

São medidas de polícia previstas na Lei de Segurança Interna:

- A identificação de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial;
- A interdição temporária de acesso e circulação de pessoas e meios de transporte a local, via terrestre, fluvial, marítima ou aérea;
- A evacuação ou abandono temporários de locais ou meios de transporte;
- Considerando a lei também como medida de polícia a remoção de objetos, veículos ou outros obstáculos colocados em locais públicos sem autorização que impeçam ou condicionem a passagem para garantir a liberdade de circulação em condições de segurança.

São medidas especiais de polícia previstas na Lei de Segurança Interna:

- A realização, em viatura, lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, de buscas e revistas para detetar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objetos proibidos ou suscetíveis de possibilitar atos de violência e pessoas procuradas ou em situação irregular no território nacional ou privadas da sua liberdade;
- A apreensão temporária de armas, munições, explosivos e substâncias ou objetos proibidos, perigosos ou sujeitos a licenciamento administrativo prévio;
- A realização de ações de fiscalização em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público;
- As ações de vistoria ou instalação de equipamentos de segurança;
- O encerramento temporário de paióis, depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e respetivos componentes;

<sup>83</sup> Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 9.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, pág. 1169.

- A revogação ou suspensão de autorizações aos titulares dos estabelecimentos referidos na alínea anterior;
- O encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivos;
- A cessação da atividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem ao terrorismo ou à criminalidade violenta ou altamente organizada;
- A inibição da difusão a partir de sistemas de radiocomunicações, públicos ou privados, e o isolamento eletromagnético ou o barramento do serviço telefónico em determinados espaços.

Temos também medidas de polícia no âmbito do direito de manifestação. O direito de manifestação é um direito fundamental expressamente consagrado no n.º 2 do artigo 45.º da Constituição e tem a estrutura essencial de direito de liberdade,<sup>84</sup> sendo também considerado como um direito fundamental de liberdade comunicacional.<sup>85</sup>

Este direito de manifestação foi “regulado”<sup>86</sup> pelo Decreto-Lei n.º 406/94, de 29 de Agosto, onde se identificam os quatro atos administrativos típicos qualificados como medidas de polícia das manifestações:<sup>87</sup>

- A interdição de manifestação (n.ºs. 1 e 2 do artigo 1.º e n.º 2 do artigo 3.º);
- A interrupção de manifestação (artigo 5.º);
- A ordem de alteração de trajeto (artigo 6.º);
- A ordem de distanciamento relativamente a instalações especialmente protegidas (artigo 13.º).

O que distingue os atos de polícia das medidas especiais de polícia é o facto de os primeiros não estarem dependentes de qualquer intervenção prévia ou posterior das autoridades judiciais enquanto que as medidas especiais de polícia tem de ser, nos

<sup>84</sup> Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra Editora, pág. 946, nota VIII ao artigo 45.º da autoria de Jorge Miranda.

<sup>85</sup> J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, “Constituição da República Anotada”, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pág. 858, nota I ao artigo 45.º.

<sup>86</sup> A regulação deste direito de manifestação é anterior à entrada em vigor da Constituição como se deduz pela identificação do diploma que foi publicado para dar cumprimento ao Programa do Movimento das Forças Armadas, B, n.º 5, alínea b).

<sup>87</sup> Sérvulo CORREIA, *O Direito de Manifestação – Âmbito de Proteção e Restrições*, Edições Almedina, Coimbra, 2006, pág. 66. Em sentido contrário, perfilhando o entendimento de que a lei portuguesa não regula expressamente a intervenção policial no âmbito de manifestações, veja-se António Francisco de SOUSA, *Direito de Reunião e de Manifestação*, Editora Quid Juris, Lisboa, 2009, pág.161 e, do mesmo autor, *Para uma Lei de Atuação Policial em Portugal*, in: “Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva”, Livraria Almedina, Coimbra, 2004, pág. 59.

termos do artigo 33.º da Lei de Segurança Interna, comunicadas ao tribunal no mais curto prazo, que não pode exceder quarenta e oito horas.<sup>88</sup>

Vejam agora as leis relativas à organização das polícias com interesse para esta matéria das medidas de polícia.

A Lei 53/2007, de 31 de Agosto, que contém a Lei Orgânica da **Polícia de Segurança Pública**, apenas menciona no seu artigo 12.º as medidas de polícia “...legalmente previstas...”, abstendo-se de proceder a qualquer densificação das mesmas.

Todavia, este diploma tem importância ao distinguir, nos seus artigos 10.º e 11.º, “autoridades de polícia” de autoridades de “polícia criminal”, separação que nos permite diferenciar a polícia administrativa da polícia criminal.

A Lei Orgânica da **Guarda Nacional Republicana**,<sup>89</sup> aprovada pela Lei 63/2007, de 6 de Novembro, também se limita no seu artigo 14.º a mencionar as medidas de polícia “...legalmente previstas...”, abstendo-se de qualquer indicação sobre a natureza e o conteúdo das mesmas.

Porém, nos seus artigos 11.º a 13.º a Lei Orgânica desta força de segurança distingue as “autoridades de Polícia” das “autoridades de polícia criminal” e das “autoridades de polícia tributária”, o que nos permite concluir que ao lado da atividade de polícia existe uma atividade de polícia especial que pode designadamente assumir a vertente de polícia criminal ou de polícia tributária.

A lei orgânica do **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras**, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, apenas contém uma referência a “...órgão de polícia criminal...” no n.º 2 do seu artigo 1.º.

A Lei 37/2008, de 6 de Agosto, que aprovou a lei orgânica da **Polícia Judiciária**, é omissa em matéria de “medidas de polícia” ou “autoridades de polícia”, centrando-se apenas na vertente relativa à autoridade de polícia criminal.

Curiosamente, no artigo 11.º da lei orgânica da Polícia Judiciária, sob a epígrafe “autoridades de polícia criminal”, depois de se designarem o diretor nacional; os

<sup>88</sup> João RAPOSO, O Regime Jurídico das Medidas de Polícia, in: “Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento”, Volume I, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Coimbra Editora, Lisboa, 2006, pág. 697.

<sup>89</sup> O facto de esta polícia ser constituída por militares não retira “... o carácter civil à missão que desempenha ...” Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 9.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, pág. 1159.

diretores nacionais-adjuntos; os diretores das unidades nacionais; os diretores das unidades territoriais; os subdiretores das unidades territoriais; os assessores de investigação criminal; os coordenadores superiores de investigação criminal; os coordenadores de investigação criminal e os inspetores – chefes como autoridades de polícia criminal, determina-se que o pessoal de investigação criminal não referenciado no número anterior pode, com observância das disposições legais, proceder à identificação de qualquer pessoa.<sup>90</sup>

E, mais importante, no texto legal não há qualquer referência a “...suspeito da prática de um crime”, o que parece subtrair esta medida, pelo menos neste caso, do âmbito dos órgãos de polícia criminal, para a colocar no âmbito dos órgãos de polícia.

Ora, a identificação é uma medida de polícia<sup>91</sup> que pode ser determinada por qualquer órgão de polícia, não se compreende por isso a sua inclusão numa disposição relativa a autoridades de polícia criminal.

Na **Polícia Marítima** – integrada na Autoridade Marítima Nacional – conforme previsto no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, são consideradas autoridades de polícia e autoridades de polícia criminal os órgãos de comando próprio.

O “sistema de autoridade de aeronáutica” prevê para o pessoal de investigação do Instituto Nacional de Aviação Civil – INAC, o exercício de poderes de autoridade,

<sup>90</sup> Importa também ter em consideração a Polícia Judiciária Militar, cuja lei orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 200/2001, de 13 de Julho, que nos termos do artigo 1.º deste diploma é “...um corpo superior de polícia criminal...”.

<sup>91</sup> A identificação pode ser uma *simples medida de polícia*, submetida ao regime das operações materiais coativas no âmbito da atividade administrativa. O parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, DR, II Série de 11-01-2008, concluiu: “1. A Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro, foi tacitamente revogada pelo artigo 250.º do Código de Processo Penal, na redação da Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto; 2. A identificação por órgãos de polícia criminal - de qualquer pessoa encontrada em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, sobre quem recaiam fundadas suspeitas da prática de crimes, da pendência de processo de extradição ou de expulsão, de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou de haver contra si mandado de detenção - e, bem assim, a possibilidade de condução e permanência do identificando em posto policial obedecem ao disposto no artigo 250.º do Código de Processo Penal; 3. A obrigação de identificação perante autoridade competente é uma medida de polícia e a sua aplicação está subordinada aos pressupostos e limites que condicionam a atividade de polícia, com relevo para o princípio da proibição do excesso; 4. Em conformidade com este princípio, a permanência de suspeito em posto policial para efeito de identificação deve, nos termos da lei (artigo 250.º, n.º 6, do Código de Processo Penal), restringir-se ao «tempo estritamente indispensável à identificação, em caso algum superior a seis horas”. Ou *uma medida de polícia criminal* se se tratar daquela que se encontra prevista no artigo 250.º do Código de Processo Penal.

nos termos do artigo 25º dos Estatutos deste instituto que foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de Maio (alterado pelo Decreto-Lei n.º 145/2002, de 21 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 250/2003, de 11 de Outubro). A referida reforma confere ao pessoal deste instituto que desempenha funções de investigação o poder de identificar.

Fora do quadro da Lei de Segurança Interna é ainda de referir a **Autoridade de Segurança Alimentar e Económica** cuja lei orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de Agosto. No artigo 15.º deste texto legal são consideradas autoridades de polícia criminal: o inspetor - geral; os subinspetores-gerais; os inspetores-diretores; os inspetores-chefes e os chefes de equipas multidisciplinares.

É igualmente de mencionar as **Polícias Municipais** reguladas pela Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio. A estas polícias "...cabe em especial fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e dos regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos".<sup>92</sup>

Esta Lei n.º 19/2004 optou por se referir a "funções de polícia" em vez de proceder à indicação dos órgãos ou autoridades de polícia.

Todavia, o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 28/2008,<sup>93</sup> DR, II Série de 12-08-2008, concluiu designadamente que "6.ª Os órgãos de polícia municipal podem proceder à revista de segurança no momento da detenção de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito, desde que existam razões para crer que as pessoas visadas ocultam armas ou outros objetos com os quais possam praticar atos de violência, artigos 251.º, n.º 1, alínea b), e 174.º, n.º 5, alínea c), do Código de Processo Penal (CPP); 7.ª Os agentes de polícia municipal podem exigir a identificação dos infratores quando necessário ao exercício das suas funções de fiscalização ou para a elaboração de autos para que são competentes (artigos 14.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2004, e 49.º do regime geral das contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro; 8.ª O não acatamento dessa ordem pode integrar a prática do crime de desobediência previsto e punido pelos artigos 14.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 40/2000, de 17 de Março, e 348.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal".

Esta referência à possibilidade de proceder à identificação de qualquer cidadão – desde que no exercício de funções da sua competência – confere aos agentes da polícia municipal a qualidade de órgãos de polícia.

<sup>92</sup> Catarina Sarmento e CASTRO, "A questão das Polícias Municipais", Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pág. 405.

<sup>93</sup> Publicado na II.ª Série do Diário da República, de 12 de Agosto de 2008.

De qualquer modo, a nossa melhor doutrina considera que a identificação é uma medida de polícia diferente “...quanto aos fundamentos e pressupostos e quanto à natureza...” da identificação prevista no artigo 250.º do Código do Processo Penal.<sup>94</sup>

Por último, temos o **Corpo da Guarda Prisional**, qualificado como força de segurança pela lei no artigo 16.º da Lei Orgânica da Direção-Geral dos Serviços Prisionais contida no Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril.<sup>95</sup>

Este corpo especial da Administração Pública tem uma “missão policial específica...” que o coloca no âmbito da polícia, assim pela missão que tem o Corpo da Guarda Prisional estamos perante uma polícia em sentido orgânico, pelos atos e atos operativos que pratica é uma polícia em sentido material.<sup>96</sup>

Também noutros diplomas que não estes relativos às forças e serviços de segurança podemos encontrar medidas de polícia.

Em primeiro lugar temos a Lei n.º 8/97, de 12 de Abril, que criminaliza condutas suscetíveis de criar perigo para a integridade física decorrentes do uso e porte de armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos no âmbito de realizações cívicas, políticas, religiosas, artísticas, culturais ou desportivas, e que no seu artigo 5.º prevê a realização de revistas e buscas de segurança nos estabelecimentos de ensino.

Noutro domínio, a Lei n.º 16/2004, de 21 de Fevereiro, relativa à violência associada ao desporto, contempla no artigo 12.º a realização de revistas pessoais de prevenção e segurança aos espetadores, incluindo o tateamento para evitar a introdução no recinto desportivo de objetos ou substâncias proibidos ou suscetíveis de possibilitar atos de violência.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Manuel Monteiro Guedes VALENTE, “Teoria Geral do Direito Policial”, 3.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012, págs. 293 e seguintes.

<sup>95</sup> Foi seguramente por esquecimento que o legislador não incluiu o Corpo da Guarda Prisional entre as forças e serviços que exercem funções de segurança interna, Manuel Monteiro Guedes VALENTE, *Natureza Jurídica do Corpo da Guarda Prisional*, EDIUAL, Lisboa, 2008, pág. 180. Sobre esta problemática da qualificação das forças e serviços de segurança veja-se Vitalino CANAS, *A Atividade de polícia e a atividade policial como atividades limitadoras de comportamentos e de posições jurídicas subjetivas*, in: “Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia”, Volume II, Coimbra Editora, 2010, págs. 1272 e segs.

<sup>96</sup> Idem, págs. 59 a 62

<sup>97</sup> Curiosamente este diploma prevê que esses “atos de polícia” sejam realizados pelos chamados assistentes de recintos desportivos que são vigilantes de segurança privada especializados. Temos, por conseguinte, a atividade de polícia a ser realizada por privados.

Em matéria de segurança aeroportuária o n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, que regula o exercício da atividade de segurança privada, prevê a possibilidade de realização de revistas pessoais de prevenção.<sup>98</sup>

Por fim, o próprio Código de Processo Penal, na alínea b) do n.º 1 do artigo 251.º, contém uma medida de segurança policial<sup>99</sup> que é a revista de pessoas que tenham de participar ou pretendam assistir a qualquer ato processual.

Embora de natureza estatutária qualitativamente diferente haverá que ter em atenção os “**Guardas dos Recursos Florestais**”<sup>100</sup> cuja atividade se encontra regulada no Decreto-Lei n.º 9/2009, de 9 de Janeiro. Este diploma refere no primeiro parágrafo do seu preâmbulo a “...competência em matéria de vigilância, fiscalização e policiamento dos guardas florestais auxiliares para as zonas de caça”.

Estes guardas dos recursos florestais são contratados por entidades privadas gestoras ou concessionárias de zonas de caça ou de pesca, exercendo funções em matéria de fiscalização ou de policiamento.

Entre os poderes destes guardas de recursos florestais encontra-se, de acordo com o artigo 2.º do referido Decreto-Lei n.º 9/2009, o de verificar a identidade dos caçadores e dos pescadores, bem como dos recolectores de recursos silvestres designadamente cogumelos, plantas aromáticas e medicinais e o de verificar a posse dos documentos exigíveis para o exercício da caça e da pesca.

<sup>98</sup> Também por vigilantes de empresas de segurança privada, sendo a situação idêntica à referida na nota anterior. O Despacho Conjunto dos Ministros da Administração Interna e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, publicado na II Série do Diário da República de 22 de maio de 2004, no seu ponto 3 autoriza a ANA – Aeroportos de Portugal SA a subcontratar empresas privadas para a operação dos sistemas de verificação da totalidade da bagagem de porão, dos passageiros e respetiva bagagem de mão.

<sup>99</sup> João RAPOSO, O Regime Jurídico das Medidas de Polícia, in: “Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento”, Volume I, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Coimbra Editora, Lisboa, 2006; pág. 699 atribui a autoria desta qualificação a Paulo Manuel Pereira LUCAS, *As medidas de polícia e a atuação da polícia de segurança pública – Contributos para uma revisão do quadro normativo*, Lisboa, 2005, inédito, pág. 32.

<sup>100</sup> Não confundir com o Corpo Nacional da Guarda Florestal que integrava a Direção-geral de Florestas nos termos do artigo 3.º do Decreto-Regulamentar n.º 11/97, de 30 de Abril. Segundo o artigo 30.º deste diploma competia ao Corpo Nacional da Guarda Florestal a execução das ações de fiscalização nos domínios florestal, cinegético, aquícola nas águas interiores e de outros recursos silvestres. Este Corpo Nacional da Guarda Florestal foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de Fevereiro, tendo sido o seu pessoal integrado no Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente (CEPNA) da Guarda Nacional Republicana.

Os guardas de recursos florestais possuem “arma de serviço”, como se determina no artigo 7.º daquele diploma numa aproximação aos membros das forças de segurança e das polícias.

À semelhança do que sucede com outros que exercem funções policiais os guardas de recursos florestais são “ajuramentados”<sup>101</sup> nos termos previstos no artigo 9.º daquele Decreto-Lei n.º 9/2009.<sup>102</sup>

De notar que o referido poder de “verificar a identidade” e de “verificar a posse de documentos...” se aproxima do ato de identificação, já referido como um ato típico de polícia, expressão que o legislador cuidadosamente evitou, talvez para impedir que estes guardas viessem a ser considerados como órgãos de polícia.

De qualquer modo, ou consideramos que esta verificação de identidade se confunde com o ato de identificação, ou temos de considerar esta “verificação de identidade” como um novo ato de polícia!

Por último, e num registo completamente diferente temos a situação dos “**Guardas Noturnos**”, atividade profissional sujeito a licenciamento da competência da Câmara Municipal nos termos dos artigos 4.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de Dezembro, que regula o regime jurídico do licenciamento e fiscalização pelas câmaras municipais de atividades diversas anteriormente cometidas aos governos civis republicado pelo Decreto-Lei n.º 204/2012, de 28 de Agosto.

Também no caso dos guardas noturnos o nosso legislador evitou a utilização dos vocábulos “vigilância” e “ronda”, expressões que seriam adequadas para descrever as funções dos guardas noturnos, mas que revelariam o carácter policial das suas funções, atendendo designadamente à sua missão que consiste em contribuir para a segurança no período noturno.

Assim, na descrição dos deveres dos guardas noturnos contida no artigo 8.º do referido Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de Dezembro, a palavra segurança é apenas utilizada na alínea c) onde se refere que o guarda noturno deve “Prestar o auxílio que lhe for solicitado pelas forças e serviços de segurança e proteção civil”.

<sup>101</sup> Por exemplo, os militares da Guarda Nacional Republicana prestam “juramento de fidelidade” nos termos do artigo 4.º do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro.

<sup>102</sup> Com a “transferência” das competências dos governadores civis operada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de Novembro, o artigo 9.º daquele pelo Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro, esta norma foi alterada no sentido de o juramento passar a ser prestado perante a Autoridade Florestal Nacional criada pelo Decreto-Lei n.º 159/2008, de 8 de Agosto.

Neste contexto, é comum afirmar-se que estes profissionais são auxiliares das forças e serviços de segurança aprofundando a qualificação da função destes profissionais, a jurisprudência chega mesmo a aludir à natureza “parapolicial” desta atividade de guarda noturno.<sup>103</sup>

Todavia, não encontramos na lei aplicável aos guardas noturnos a referência a qualquer ato de polícia.

Perante este quadro legal, é possível tirar algumas conclusões:

Em primeiro lugar deve referir-se que apenas a Lei de Segurança Interna indica as medidas de polícia e as medidas especiais de polícia, abstendo-se as várias leis orgânicas das forças e serviços de segurança de o fazer, limitando-se a mencionar as medidas de polícia “...legalmente previstas...”.

Em segundo lugar, as leis orgânicas das forças e serviços de segurança referem a existência de autoridades de polícia, autoridades de polícia criminal e autoridades de polícia aduaneira. Decorrendo dos respetivos textos legais que estamos perante diferentes competências.

Por conseguinte, podemos dizer que as autoridades de polícia podem ter a seguinte classificação: autoridades de polícia geral<sup>104</sup> e autoridades de polícia especial, e dentro destas, autoridades de polícia criminal e autoridades de polícia aduaneira, o que pode ser representado no seguinte quadro sinóptico.

Autoridades de Polícia	Autoridades de Polícia com poderes gerais	
	Autoridades de Polícia com poderes especiais	Autoridades de Polícia Criminal
		Autoridades de Polícia Tributária

Por último, e no que respeita às medidas de polícia, não encontramos nas leis orgânicas das forças e serviços de segurança, bem como de outros serviços que exercem funções de polícia, com algumas exceções supra referidas, a caracterização de outras medidas de polícia ou medidas especiais de polícia diferentes das que estão contempladas na lei de segurança interna.

<sup>103</sup> É esta a expressão utilizada no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 25/2011 (Processo n.º 120/10), de 12 de Janeiro, publicado na IIª Série do Diário da República de 23 de Fevereiro de 2011, pág. 9401, 2.ª coluna.

<sup>104</sup> Veja-se, utilizando outra sistematização Manuel Monteiro Guedes VALENTE, “Teoria Geral do Direito Policial”, 3.ª Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012, págs. 66 e seguintes.

Tal limitação não é compatível com a função assinalada pela Constituição à polícia de garantir a segurança interna.

Esta nossa afirmação baseia-se no facto de as medidas de polícia e as medidas especiais de polícia se resumirem a um pequeno número de modelos, muito aquém da multiplicidade de atuações que a polícia tem de desenvolver para garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

Após esta breve incursão no regime jurídico das medidas de polícia e nas medidas de polícia, que integram – como dissemos – as operações materiais administrativas, vejamos agora o regime procedimental a que se encontram sujeitas estas operações.

### **O regime procedimental aplicável às Medidas de Polícia e às Medidas Especiais de Polícia**

Em determinadas situações a Administração encontra-se habilitada a efetuar as operações materiais impostas pelo dever legal de prosseguir os seus fins de interesse público “...sem que para tanto possa ou tenha de adotar qualquer procedimento administrativo”.<sup>105</sup>

Suponhamos que um militar da Guarda Nacional Republicana apercebendo-se de que um perigoso incêndio ladeia uma estrada corta o trânsito na mesma impedindo que os cidadãos nela circulem de modo a salvaguardar as vidas e a fazenda destes. Neste caso e noutros idênticos seria impossível cumprir as regras do procedimento administrativo.

Ou, a situação em que um agente da Polícia de Segurança Pública, numa via pública, impede um automobilista de imobilizar o seu veículo automóvel num local em que é proibido parar.

Freitas do Amaral considera que estas operações materiais administrativas, não sujeitas a um regime procedimental se reconduzem a três tipos principais: os casos de atuação em estado de necessidade; as medidas policiais de ação direta e as operações de prestação de serviços públicos.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Diogo Freitas do AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, II volume, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pág. 667.

<sup>106</sup> Diogo Freitas do AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, II volume, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, idem.

Esta posição não recolhe a unanimidade da doutrina, havendo quem considere que estes atos de coação direta, sem precedência de ato administrativo, são de admitir apenas em caso de estado de necessidade.<sup>107</sup>

Interessam-nos agora as medidas policiais de ação direta, constituídas pelas referidas medidas de polícia e medidas especiais de polícia, bem como pelas operações materiais exigidas pelos fins de segurança e de proteção dos direitos do cidadão.

Estas medidas e restantes operações materiais não estão sujeitas – atendendo à natureza das mesmas – a qualquer atividade procedimental.

No mesmo sentido, mas partindo de uma abordagem diferente deste problema Cabral de Moncada,<sup>108</sup> também se pronuncia no sentido da não aplicabilidade do Código do Procedimento Administrativo aos atos e às medidas de polícia.

Segundo este autor, “...os atos materiais distinguem-se consoante pressuponham um ato administrativo prévio que concretizem ou consoante materializem imediatamente uma norma legislativa ou regulamentar ... como sucede frequentemente com certos atos de polícia de natureza repressiva ou seja de coação direta”.<sup>109</sup>

Considerando que estamos perante uma ação executiva da Administração, e que “não é apenas em estado de necessidade que se dispensa o ato administrativo prévio”, concluí pela incompletude da norma ínsita no n.º 1 do artigo 151.º do Código do Procedimento Administrativo.<sup>110</sup>

Na verdade, os atos ou medidas de polícia são tomados no momento sem qualquer precedência de ato ou procedimento. Talvez por isso, a doutrina se refira a “incidentes de polícia” ou a “ações de execução”.<sup>111</sup>

Posição que se adota sem esquecer os que afirmam o princípio da previedade do ato administrativo ou da precedência do ato administrativo exequendo.<sup>112</sup> De acordo com este princípio os atos de execução só são válidos se existir um ato exequendo,

<sup>107</sup> Marcelo Rebelo de SOUSA e André Salgado de MATOS, “Direito Administrativo Geral”, Tomo III, Dom Quixote, Lisboa, 2007, págs. 382 e 383.

<sup>108</sup> Luís Cabral de MONCADA, “A Relação Jurídica Administrativa”, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, págs. 406 e segs.

<sup>109</sup> Ob. cit. pág. 397.

<sup>110</sup> Ob. cit. pág. 406.

<sup>111</sup> J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2006; nota IX ao artigo 272.º.

<sup>112</sup> Mário Esteves de OLIVEIRA, Pedro Costa GONÇALVES e J. Pacheco de AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1997, pág. 721, nota III ao artigo 151.º.

ou seja, o ato administrativo tem na execução coativa a função que o título executivo tem na ação executiva, *nulla executio sine titulo*.<sup>113</sup>

Assim, antes de arrombar a porta, ainda que em estado de necessidade, a polícia deve ordenar a sua abertura, praticando previamente um ato administrativo, mesmo que sob a forma oral.

Para estes autores, o princípio da previdência é tido como “...como base de legitimação dos atos e operações de execução” e como princípio fundamental que admite as exceções do estado de necessidade.<sup>114</sup>

Aquelas conclusões são, pelo menos aparentemente, contrárias ao comando legal contido no n.º 1 do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo, que prevê a sua aplicação a toda a atividade administrativa de gestão pública.

Parece ser precisamente esta norma a causadora do nosso problema ao considerar o procedimento administrativo “universalmente” aplicável à Administração.

### **A atividade de polícia e o âmbito do procedimento administrativo**

O procedimento administrativo geral do Código do Procedimento Administrativo aplica-se a toda a atividade de gestão pública da administração e, como se demonstrou, a atividade de polícia bem como as medidas de polícia integram-se nessa atividade de gestão pública.

Nesta ordem de ideias, os princípios orientadores da atividade administrativa consagrados no Código do Procedimento Administrativo, designadamente os que respeitam ao envolvimento do cidadão nas questões públicas em geral, aplicam-se na atividade de polícia.<sup>115</sup>

Porém, a detalhada formalização procedimental aí descrita é inaplicável à atividade de polícia pois a sua premência e a exigência de oportunidade não se compadecem com aquele itinerário procedimental.

<sup>113</sup> António Francisco de SOUSA, *Direito Administrativo*, Editora Prefácio, Lisboa, 2009, págs. 780 e 781.

<sup>114</sup> António Francisco de SOUSA, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado e Comentado*, 2.ª Edição, Quid Juris, Lisboa, 2010, pág. 495, nota 8 ao artigo 151.º.

<sup>115</sup> António Francisco de SOUSA, Para uma Polícia do Século XX, in: Estudos em Comemoração dos cinco anos da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Coimbra Editora, 2001, pág. 363 e 364.

Como se disse, não nos parece possível enquadrar esta matéria da atividade de polícia no estado de necessidade previsto no n.º 2 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, atenta a excecionalidade e os demais requisitos deste instituto jurídico. Ou seja, a atividade de polícia não tem na generalidade dos casos nem a urgência, nem a excecionalidade exigidas pelo estado de necessidade. Pelo que, não é viável, em todos estes casos, socorrer-nos do estado de necessidade por evidente falta dos pressupostos de que depende a aplicação deste instituto jurídico.

Em suma, não seria curial abrigar a referida atividade de polícia neste instituto jurídico do estado de necessidade.

Porém, o Código do Procedimento Administrativo para além de conter as normas que preveem e regulam a sucessão de atos procedimentais e o próprio ato decisório, consagra um conjunto de princípios decorrentes dos próprios axiomas consagrados na Constituição. Estão nessa situação os princípios da legalidade, da igualdade da proporcionalidade, da imparcialidade, da boa-fé e da justiça, todos enunciados no n.º 2 do artigo 266.º da nossa Lei Fundamental.

Além destes, o Código do Procedimento Administrativo contempla ainda os princípios da participação, da decisão e da gratuidade.

A atividade de polícia encontra-se submetida a estes princípios que devem orientar toda a sua atividade nas suas relações com os cidadãos.

Esta questão assume especial importância se tivermos em atenção que a atividade de polícia envolve a prática de “atos” ou operações que não estão previstas nem na Lei de Segurança Interna nem nas leis orgânicas dos vários serviços e forças policiais, pois cabe à polícia, designadamente à polícia de segurança, fazer o que for necessário para assegurar os direitos dos cidadãos e evitar a prática de crimes.

Verificada a impossibilidade de a lei prever – tipificando – todos os modos de atuação da polícia cabe um papel determinante aos princípios que funcionam como cláusulas gerais<sup>116</sup> onde se pode abrigar legalmente a atividade de polícia e, simultaneamente, pautar o exercício dessa mesma atividade submetendo-a aos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da boa-fé e da justiça.

Tudo isto, sem prejuízo de uma mais pormenorizada regulação pela lei, quer da atividade, quer das medidas de polícia, bem como do regime jurídico do uso de

<sup>116</sup> Pedro MACHETE, *A Polícia na Constituição da República Portuguesa*, in: “Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles”, Volume I, Edições Almedina, Coimbra, 2007, pág. 1115.

meios coercivos, défice legal já assinalado pela doutrina portuguesa em diversos textos.<sup>117</sup>

#### Quadro I (Freitas do Amaral)

Serviços Públicos <sup>118</sup>	Principais	Burocráticos	Serviços de Apoio
			Serviços Executivos
			Serviços de Controlo
		Operacionais	Serviços de Prestação Individual
			<b>Serviços de Polícia</b>
			Serviços Técnicos
	Auxiliares		

#### Quadro II (Freitas do Amaral)

Actividade da Administração Pode Consistir em <sup>119</sup>	Regulamentos	
	Atos Administrativos	
	Contratos Administrativos	
	Operações Materiais da Administração ou Atos Materiais da Administração	Pressupõem uma Ato Administrativo Prévio que Concretizam
		Materilizam Imediatamente uma Norma Legislativa ou Regulamentar

<sup>117</sup> João RAPOSO, Autoridade e discricionariedade: a conciliação impossível?, in: Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Volume II, Coimbra Editora, 2006 e António Francisco de SOUSA, *Para uma Lei de Atuação Policial em Portugal*, in: “Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva”, Livraria Almedina, Coimbra, 2004.

<sup>118</sup> Diogo Freitas do AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, II volume, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, págs. 797 e 798.

<sup>119</sup> Tal decorre da doutrina expandida no “Curso de Direito Administrativo”, II volume, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011.

**Quadro III (Marcello Caetano)**

Polícia <sup>120</sup>	Judiciária		
	Administrativa	Geral	Polícia de segurança
			Polícia de sotumes
		Especial	Polícia sanitaria
			Polícia económica
			Polícia dos transportes
			Polícia de viação
			Polícia do trabalho
			Polícia marítima

**Quadro IV (Sérvulo Correia)**

Formas de exercício dos poderes administrativos de polícia <sup>121</sup>	Regulamento Administrativo de Polícia	
	Ato concreto	Ato Jurídico (assume habitualmente a natureza de ato administrativo)
		Ato Material (implica frequentemente o uso da coerção)

<sup>120</sup> Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 9.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, págs. 1154 e 1155.

<sup>121</sup> Sérvulo CORREIA, *Polícia*, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VI, Lisboa, 1994, pág. 395, 1.ª coluna.

**Quadro V (Miguel Nogueira de Brito)**

Polícia <sup>122</sup>	Polícia Administrativa Geral	Polícia Administrativa <i>stricto sensu</i>
		Polícia de Segurança
	Polícia Criminal	

**Quadro VI (Guedes Valente)**

Organizações de Segurança	Forças de Segurança	De Competência Ampla	Guarda Nacional Republicana Polícia de Segurança Pública
		De Competência Especializada	Polícia Marítima <sup>123</sup> Corpo da Guarda Prisional <sup>124</sup>
	Serviços de Segurança	Polícia Judiciária Polícia Judiciária Militar Serviço de Estrangeiros e Fronteiras Serviço de Informações e Segurança Sistema de Autoridade Aeronáutica	

<sup>122</sup> Miguel Nogueira de BRITO, *Direito de Polícia*, in: “Tratado de Direito Administrativo Especial”, Coordenadores Paulo OTERO e Pedro GONÇALVES, Volume I, Edições Almedina, Coimbra, 2009, pág. 287.

<sup>123</sup> Sobre a qualificação deste corpo como Força de Segurança veja-se Manuel Monteiro Guedes VALENTE, *Natureza Jurídica do Corpo da Guarda Prisional*, EDIUAL, Lisboa, 2008, pág.65 e segs.

<sup>124</sup> Conforme se prevê no artigo 16.º da Lei Orgânica dos Serviços Prisionais, contida no Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril.

**Quadro VII (Freitas do Amaral)**

Operações Materiais Administrativas sem procedimento <sup>125</sup>	<p><b>Atuação em estado de necessidade</b></p> <p>Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, com preterição das regras procedimentais estabelecidas neste diploma, fundada no princípio geral de direito <i>necessitas non habet legem</i></p>
	<p><b>Medidas policiais de ação direta</b></p> <p>Estas medidas policiais de ação direta, incluem as medidas de polícia e não são precedidas de ato administrativo, nem seguem as fases de um procedimento administrativo escrito</p>
	<p><b>Operações de prestação de serviços públicos</b></p> <p>É a atividade dos serviços públicos designadamente de transportes coletivos, distribuição de água, assistência hospitalar, que não é precedida de atos administrativos</p>

**Quadro VIII**

Conceito de Polícia <sup>126</sup>	<b>Conceito Material de Polícia</b>	
	“...enquanto atividade administrativa dedicada à prevenção, isto é ao afastamento de perigos para interesses legalmente protegidos”	
	<b>Conceito Orgânico ou Institucional de Polícia</b>	<b>Autoridades de Polícia</b>
		<b>Órgãos de Polícia</b>
<b>Operações de prestação de serviços públicos</b>		
É a atividade desenvolvida por estes serviços que não revista natureza policial		

<sup>125</sup> Diogo Freitas do AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, II volume, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2011, págs. 667 e 668.

<sup>126</sup> Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, págs. 656 e 657, notas 4 e 8 ao artigo 272.

<sup>127</sup> Sérvulo CORREIA, Polícia, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VI, Lisboa, 1994, pág. 406.

**Bibliografia:**

- Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I volume, 3.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2006;
- Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II volume, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2011;
- Diogo Freitas do AMARAL, *O Poder de Execução Coerciva das Decisões Administrativas*, Almedina, Coimbra, 2011;
- Diogo Freitas do AMARAL e Maria da Glória Dias GARCIA, *O Estado de Necessidade e a Urgência em Direito Administrativo*, in: Revista da Ordem dos Advogados, Ano 59, Lisboa, Abril de 1999;
- Miguel Nogueira de BRITO, *Direito de Polícia*, in: Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume I, Edições Almedina, Coimbra, 2009;
- J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volumes I e II, 4.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007 e 2010;
- Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 9.<sup>a</sup> Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1980;
- Marcello CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1977;
- Vitalino CANAS, *A Atividade de Polícia e a Proibição de Excesso: As Forças e Serviços de Segurança em Particular*, in: Estudos de Direito e Segurança, Coordenadores: Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira, Edições Almedina, Coimbra, 2007,
- Vitalino CANAS, *A Atividade de polícia e a atividade policial como atividades limitadoras de comportamentos e de posições jurídicas subjetivas*, in: “Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia”, Volume II, Coimbra Editora, 2010;
- Catarina Sarmiento e CASTRO, *A questão das Polícias Municipais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003;
- João CAUPERS, *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Âncora Editora, Lisboa, 2002;
- João CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 8.<sup>a</sup> Edição, Editora Âncora, Lisboa, 2005;
- Sérvulo CORREIA, *O Direito de Manifestação – Âmbito de Proteção e Restrições*, Edições Almedina, Coimbra, 2006;
- Sérvulo CORREIA, *Polícia*, in: “Dicionário Jurídico da Administração Pública”, Volume VI, Lisboa, 1994;
- Filipa Urbano GALVÃO, Manuel Fontaine CAMPOS e Catarina Santos BOTELHO, *Introdução ao Direito Público*, Edições Almedina, Coimbra, 2012, pág. 88.

- Jorge Bacelar de GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Volume II, 4.<sup>a</sup> Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012;
- Pedro LOMBA, *Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa*, in: “Estudos de Direito de Polícia”, I Volume, AAVV, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2003;
- Pedro MACHETE, *A Polícia na Constituição da República Portuguesa*, in: “Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles”, Volume I, Edições Almedina, Coimbra, 2007;
- Jorge MIRANDA, *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002;
- Jorge MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional – Direitos Fundamentais*, Tomo IV, 5.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, 2012.
- Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007;
- Mário Esteves de OLIVEIRA, Pedro Costa GONÇALVES e J. Pacheco de AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.<sup>a</sup> Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1997;
- João RAPOSO, *O Regime Jurídico das Medidas de Polícia*, in: “Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento”, Volume I, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Coimbra Editora, Lisboa, 2006;
- João RAPOSO, *Autoridade e discricionariedade: a conciliação impossível?* in: Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Volume II, Coimbra Editora, 2006;
- João RAPOSO, *Breves Considerações Acerca do Regime Jurídico das Ordens Policiais*, in: Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Edições Almedina, Coimbra, 2010;
- Jorge Silva SAMPAIO, *O Dever de Protecção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias*, Coimbra Editora – Grupo Wolters Kluwer, Coimbra, 2012;
- António Francisco de SOUSA, *Para uma Polícia do Século XX*, in: Estudos em Comemoração dos cinco anos da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Coimbra Editora, 2001;
- António Francisco de SOUSA, *Direito de Reunião e de Manifestação*, Editora Quid Juris, Lisboa, 2009;
- António Francisco de SOUSA, *Direito Administrativo*, Editora Prefácio, Lisboa, 2009;
- António Francisco de SOUSA, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado e Comentado*, 2.<sup>a</sup> Edição, Quid Juris, Lisboa, 2010;
- António Francisco de SOUSA, *Para uma Lei de Atuação Policial em Portugal*, in: “Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva”, Livraria Almedina, Coimbra, 2004;
- Marcelo Rebelo de SOUSA e André Salgado de MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, Lisboa, 2007;

Manuel Monteiro Guedes VALENTE, *Natureza Jurídica do Corpo da Guarda Prisional*, EDIUAL, Lisboa, 2008;  
Manuel Monteiro Guedes VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, 3.<sup>a</sup> Edição, Edições Almedina, Coimbra, 2012.