

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

POLÍCIA E SEGURANÇA PESSOAL

RELATÓRIO DE ESTÁGIO

Gustavo Manuel Pereira Santos

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Direito Administrativo e Administração Pública

2020

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

POLÍCIA E SEGURANÇA PESSOAL

RELATÓRIO DE ESTÁGIO

Gustavo Manuel Pereira Santos

Coorientação: Professora Doutora Ana Fernanda Neves

Mestre Carlos Alberto Magalhães,

Comissário da PSP

2020

AGRADECIMENTOS

Aos ilustres orientadores, a Senhora Professora Doutora Ana Fernanda Neves, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, e o Senhor Comissário Carlos Alberto Magalhães, do Corpo de Segurança Pessoal da Polícia de Segurança Pública, por toda a disponibilidade, sugestões e revisão. Foi verdadeiramente um privilégio poder contar com os seus conhecimentos e estímulo.

À Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e à Polícia de Segurança Pública por aceitarem o projeto de investigação. E que o protocolo institucional leve outros a querer aprofundar este ramo da ciência jurídica que é o direito policial.

Ao Corpo de Segurança Pessoal, por me abrir as suas portas.

À minha família, sempre presente, por todo o apoio e compreensão.

RESUMO

A polícia será das mais antigas formas de atividade administrativa pública. A segurança e proteção dos cidadãos surge como dever do Estado e é garantida pelos serviços de polícia, assumindo uma multiplicidade de formas. Uma das faces menos visíveis da segurança interna é a atividade de segurança pessoal.

Ainda que o bem jurídico em causa seja a garantia de proteção e segurança de uma pessoa em concreto, a segurança pessoal não poderia deixar de ser uma função do Estado já que os seus beneficiários estão, normalmente, em posições de representação da soberania popular. São os membros dos órgãos de soberania e as altas entidades os principais visados desse tipo de operações policiais, tarefa entregue hoje ao Corpo de Segurança Pessoal da Polícia de Segurança Pública.

Os polícias, para desenvolver esta atividade, necessitam de completar um curso de especialização, passando a integrar a unidade orgânica que reúne as valências especiais da PSP, a Unidade Especial de Polícia. No quadro das atribuições e competências legalmente cometidas, em simultâneo, às duas forças de segurança nacionais, a segurança pessoal é das poucas matérias que não encontram duplicação.

As especificidades da atividade de segurança pessoal acentuam alguns deveres decorrentes da condição policial, exigindo um grau de disponibilidade e prontidão superiores. As especiais exigências de serviço influenciam particularmente na organização do tempo de trabalho.

Palavras-chave: Segurança Pessoal; Segurança Interna; Forças de Segurança; Polícia de Segurança Pública; Direito Policial; Administração Pública.

ABSTRACT

Policing would be one of the oldest forms of public administrative activity. The security and protection of citizens is a Government responsibility guaranteed by police services, taking a variety of forms. One of the least visible aspects of internal security is close protection.

Even though its subject is the protection and security of a specific person, close protection could not but be a Government task, since its beneficiaries are usually in positions of sovereignty representation. Government officials are the central aims of these police operations, an assignment delivered today to the Corpo de Segurança Pessoal of the Polícia de Segurança Pública.

In order to develop this activity, policemen need to complete a specialized course, after which they integrate the organic unit which today executes PSP's special operations - Unidade Especial de Polícia. Within the scope of duties assigned, simultaneously, to the two national security forces, close protection is one of the few areas not duplicated.

The specificities of close protection activities emphasize some special duties arising from the police condition, namely by requiring a higher level of availability and readiness, with consequences on organization of working time.

Keywords: Close Protection; Internal Security; Police Forces; Polícia de Segurança Pública; Police law; Public Administration.

SIGLAS E ABREVIATURAS

A., AA.	-	autor, autores
CEDH	-	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CPA	-	Código do Procedimento Administrativo
CRP	-	Constituição da República Portuguesa
CSP	-	Corpo de Segurança Pessoal
CT	-	Código do Trabalho
DAR	-	Diário da Assembleia da República
DGS	-	Direção-Geral de Segurança
DIP	-	Departamento de Informações Policiais
DR	-	Diário da República
EDPSP	-	Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública
EPPSP	-	Estatuto Profissional do Pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública
FP-25	-	Forças Populares 25 de Abril
GOE	-	Grupo de Operações Especiais
GOPTM	-	Grupo Operacional de Proteção de Testemunhas e Magistrados
GOSPÉE	-	Grupo Operacional de Segurança Pessoal de Entidades Estrangeiras
GOSPEN	-	Grupo Operacional de Segurança Pessoal de Entidades Nacionais
GNR	-	Guarda Nacional Republicana
JOUE	-	Jornal Oficial da União Europeia
LGTFP	-	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LOGNR	-	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LOMAI	-	Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna
LOE	-	Lei do Orçamento de Estado
LOIC	-	Lei da Organização da Investigação Criminal
LOPSP	-	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LRAF	-	Lei do Recurso à Arma de Fogo
LSI	-	Lei de Segurança Interna
LVCR	-	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
MAI	-	Ministério da Administração Interna

NATO	-	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NEP	-	Norma de Execução Permanente
MAI	-	Ministério da Administração Interna
OLP	-	Organização para a Libertação da Palestina
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PGR	-	Procuradoria-Geral da República
PIDE	-	Polícia Internacional e de Defesa do Estado
PRACE	-	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PSP	-	Polícia de Segurança Pública
PVDE	-	Polícia de Vigilância e Defesa do Estado
RASI	-	Relatório Anual de Segurança Interna
SIADAP	-	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SOTF	-	Subgrupo Operacional Técnico e de Formação
STA	-	Supremo Tribunal Administrativo
TC	-	Tribunal Constitucional
TEDH	-	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
UEP	-	Unidade Especial de Polícia

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
NOTAS PRÉVIAS	3
I – VISÃO GERAL DA SEGURANÇA PESSOAL.....	4
§ 1º CONTEXTUALIZAÇÃO E CONCEPTUALIZAÇÃO	5
1.1. <i>Preâmbulo</i>	5
1.2. <i>Contexto</i>	6
1.3. <i>Conceitos</i>	7
1.3.1. <i>O protegido</i>	8
1.3.2. <i>O risco e a ameaça</i>	10
1.3.3. <i>O protetor</i>	12
1.3.4. <i>Medidas de segurança</i>	13
1.3.4.1. <i>Técnicas</i>	14
1.3.4.2. <i>Táticas</i>	14
1.3.4.3. <i>Meios</i>	14
1.3.4.4. <i>Pessoal especializado</i>	15
2º DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO	16
2.1. <i>Âmbito de aplicação negativo</i>	16
2.1.1. <i>Desambiguação</i>	17
2.1.2. <i>Alcance do estudo</i>	18
§ 3º ENQUADRAMENTO HISTÓRICO-POLÍTICO.....	20
3.1. <i>Segurança pessoal em Portugal</i>	20
3.2. <i>Antecedentes</i>	20
3.3. <i>Origem</i>	21
3.4. <i>Início</i>	22
3.4.1. <i>Conjuntura</i>	22
3.4.2. <i>Efeitos</i>	24
3.5. <i>Evolução</i>	25
3.5.1. <i>Criação do CSP</i>	26
3.5.2. <i>Desenvolvimento</i>	27
3.5.3. <i>Incremento de competências</i>	27
3.6. <i>Atual enquadramento</i>	28
3.6.1. <i>Situação presente</i>	28
§ 4º MISSÃO E COMPETÊNCIAS DO CSP	30
4.1. <i>Prelucidação</i>	30
4.2. <i>Segurança pessoal nas atribuições da PSP</i>	30
4.2.1. <i>Dissemelhanças</i>	31
4.3. <i>Segurança pessoal</i>	32
4.3.1. <i>Quem tem segurança pessoal</i>	32
4.3.2. <i>Como se tem segurança pessoal</i>	34
4.4. <i>Proteção policial</i>	36

4.4.1. <i>Origem e destinatários</i>	36
4.4.2. <i>Particularidades</i>	37
4.5. <i>Segurança Privada</i>	39
II – DIMENSÕES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS	41
§ 5º DIMENSÃO ORGÂNICA.....	42
5.1. <i>Enquadramento</i>	42
5.1.1. <i>Polícia na Administração Pública</i>	43
5.1.2. <i>Polícia na segurança interna</i>	43
5.2. <i>Organização da PSP</i>	45
5.2.1. <i>Procedências</i>	45
5.2.2. <i>Estrutura orgânica</i>	46
5.2.3. <i>Apreciação crítica</i>	48
5.3. <i>Organização da segurança pessoal</i>	48
5.3.1. <i>A orgânica da Unidade Especial de Polícia</i>	49
5.3.2. <i>Forças Destacadas</i>	50
5.3.3. <i>A orgânica do Corpo de Segurança Pessoal</i>	50
5.3.3.1. <i>Propostas ao modelo em vigor</i>	51
§ 6º DIMENSÃO ESTATUTÁRIA.....	53
6.1. <i>Enquadramento</i>	53
6.1.1. <i>Polícia e Função Pública</i>	53
6.2. <i>Evolução dos regimes estatutários na Administração Pública e na PSP</i>	55
6.2.1. <i>Nota prévia</i>	55
6.2.2. <i>Primeiros passos</i>	55
6.2.3. <i>Alvorada democrática</i>	55
6.2.4. <i>Integração europeia</i>	56
6.2.5. <i>Consolidação</i>	57
6.2.6. <i>Reforma de fundo</i>	58
6.2.7. <i>Efeitos da crise</i>	59
6.2.8. <i>Reformulações</i>	60
6.2.9. <i>Síntese</i>	61
6.3. <i>O regime laboral do pessoal com funções policiais</i>	62
6.3.1. <i>Subsidiariedade da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas</i>	62
6.3.2. <i>Subsidiariedade do Código do Trabalho</i>	63
6.3.3. <i>Regras próprias</i>	63
6.3.3.1. <i>A condição policial</i>	63
6.3.3.2. <i>Considerações</i>	64
6.3.4. <i>Outros aspetos</i>	66
6.3.4.1. <i>Carreira especial</i>	66
6.3.4.2. <i>Hierarquia de comando</i>	66
6.3.4.3. <i>Flexibilidade funcional</i>	67
6.3.4.4. <i>Instrumentos de mobilidade</i>	68
6.4. <i>A prestação de serviço na Unidade Especial de Polícia</i>	69
§ 7º DIMENSÃO MATERIAL	71
7.1. <i>Enquadramento</i>	71
7.2. <i>Operações especiais de polícia</i>	71

7.3. Aspetos de natureza material	73
7.3.1. Ação preventiva e ação repressiva.....	73
7.3.2. Poderes de polícia	74
7.3.2.1. Medidas de polícia	74
7.3.2.2. Medidas cautelares e de polícia.....	75
7.3.2.3. Operações materiais	75
7.3.2.4. Discricionarietà.....	77
7.3.3. O uso de meios coercivos	77
7.3.3.1 Recurso a arma de fogo	79
7.3.4. O dever de atuar	81
7.3.4.1. Perante a primazia da missão.....	83
7.3.4.2. Perante crimes do protegido.....	84
7.3.4.3. Perante o limite espacial.....	85
7.4. A cooperação policial.....	86
7.4.1. Ao nível interno	86
7.4.2. Ao nível externo	87
7.5. Conclusões.....	88
III – ESTUDO DE CASOS	89
§ 8º DA EXCLUSIVIDADE DE FUNÇÕES.....	91
§ 9º DA EXIGIBILIDADE DE SEGURANÇA PESSOAL	97
§ 10º DO REGIME DE TRABALHO, EM ESPECIAL A ORGANIZAÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO	105
CONCLUSÃO.....	113
BIBLIOGRAFIA.....	116
ANEXO A	131
ANEXO B	134

INTRODUÇÃO

A oportunidade de prosseguir os estudos superiores com um trabalho de investigação no domínio do Direito Administrativo e Administração Pública não poderia deixar de ser fruída senão para aprofundar uma temática do nosso interesse. Recaindo essa escolha, porventura, em uma área que atrai menor interesse à ciência jurídica, optou-se pela componente mais prática na sua abordagem.

Por cá, a segurança pessoal não teve, que se saiba, outra perspetiva académica que não a das ciências policiais. A revisão da literatura permitiu-nos concluir que a bibliografia nacional sobre este tema provém, em exclusivo, do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, que forma os oficiais de polícia. Este facto não espanta, desde logo por aquela ser uma das atividades específicas da Polícia de Segurança Pública. E mesmo que o direito policial tenha desde sempre suscitado interesse académico, havendo a registar profícua obra publicada sobre diversos aspetos da atividade policial, em boa verdade, para a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, admitamos, a segurança pessoal não representa escolha óbvia para um trabalho de investigação, sendo o presente de alguma forma inédito.

A opção pelo tratamento académico deste tema através de um relatório de estágio teve a ver, precisamente, com a situação mencionada sobre o estado da arte, a que acrescentaríamos uma reduzida perceção do público sobre o objeto de estudo. A presente dissertação decorre, por isso, do estágio realizado no serviço do Estado responsável pela segurança pessoal: o Corpo de Segurança Pessoal da PSP. Esse o nosso objeto de estudo.

Creemos que este tipo de abordagem, de pendor prático, e que, por isso, possibilita oferecer uma visão interna da área em análise, permitir-nos-á melhor concretizar os objetivos pretendidos, a saber: i) dar a conhecer a realidade jurídico-institucional do CSP, a sua natureza jurídica e conceitos essenciais; ii) perceber o seu enquadramento legal, nos seus sentidos orgânico, estatutário e material; e por fim, iii) refletir sobre questões jurídicas atinentes ao âmbito da nossa especialidade académica.

A estrutura adotada reflete essa sistematização de objetivos. No primeiro capítulo ensaiamos os conceitos e uma familiarização com o tema, após o que nos referimos à génese e criação do CSP, seu atual enquadramento e competências. Num segundo capítulo procuramos densificar aqueles que são, quanto a nós, os aspetos essenciais do enquadramento jurídico-administrativo do CSP: a sua integração na organização da

Administração Pública e a orgânica interna, o seu âmbito estatutário ou funcional e, por fim, a atividade desenvolvida, ou seja, o caráter material. Para um capítulo final reservamos três questões de âmbito mais teórico-prático e menos expositivo, em que discorreremos sobre a exclusividade de funções na segurança pessoal, sobre a exigibilidade da medida de segurança pessoal, e sobre o regime de trabalho.

Além da análise empírica, método típico da integração em ambiente de trabalho, procedeu-se à revisão da literatura, à verificação e interpretação da legislação pertinente, e à pesquisa de jurisprudência.

Sendo nossa intenção abordar a Segurança Pessoal de um ponto de vista jurídico, pela sua importância no conjunto das funções da administração pública, em particular na prossecução da segurança pública, pretende-se ir além da mera caracterização da atividade desenvolvida pelo CSP e da forma como este serviço se estrutura no quadro da organização administrativa do Estado, ligando-a à discussão jurídico-doutrinária e jurisprudencial relevante.

NOTAS PRÉVIAS

Escrevemos Administração Pública com iniciais maiúsculas quando nos referimos ao seu sentido orgânico, enquanto apenas usamos minúsculas quando o sentido é material. Da mesma forma, são usadas iniciais maiúsculas para o termo Segurança Pessoal quando é usado como conceito chave para descrever a disciplina específica da área da Segurança. Já quando é usado no sentido material, enquanto tarefa ou atividade, são empregues minúsculas.

Porque nem todos os diplomas citados são de fácil pesquisa, optou-se por indicar os dados relativos à sua publicação. Por uma questão de coerência, essa indicação é feita à primeira referência a cada diploma legal. Incluem-se os que constituem matéria reservada por forma a facilitar a sua pesquisa por parte de quem a eles possua acesso.

Este trabalho foi redigido ao abrigo do acordo ortográfico, inclusivamente adaptando a grafia das citações por uma questão de harmonia com a globalidade do texto.

I – Visão geral da segurança pessoal

§ 1º Contextualização e conceptualização

1.1. Preâmbulo

A segurança pessoal será tão antiga quanto o poder. Onde quer que tenha havido alguém investido de uma posição de soberania, é provável que por perto estivessem aqueles pessoalmente incumbidos de o proteger. Estes eram escolhidos pela sua estrutura física e destreza em combate¹ e deles se esperava que dessem a sua vida² se preciso fosse.

Encontramos referências a estes protetores na própria Bíblia³, e em registos escritos datados da Roma Antiga⁴, sobre soldados da escolta pessoal do imperador responsáveis pela sua proteção. E tal como essa Guarda Pretoriana romana, muitas outras unidades de elite ficaram para a História⁵. A presença destes corpos de protetores junto de algumas figuras históricas foi de tal forma marcante que alguns nomes lhes ficaram para sempre associados, como por exemplo: Heféstio e Alexandre, o Grande⁶, Roustam

¹ Cfr. SCHNEIDER, Gavlin, *An examination of the required operational skills and training standards for a Close Protection Operative in South Africa*. [s.l.]: University of South Africa, 2005 (dissertação), p. 54. Disponível em: <http://uir.unisa.ac.za/> [2018-12-08].

² Da antiguidade encontramos, por exemplo, o registo de Plutarco (em *Vidas Paralelas*, Galba XXVI) sobre a lealdade de Semprônio Denso, um centurião romano que destacado para a guarda pessoal do filho do imperador foi o único dos guardas que cumpriu o seu dever até às últimas consequências perante um ataque impossível de travar, e também o de Luo Guanzhong (em *Romance dos Três Reinos*, capítulo 16) sobre o derradeiro sacrifício de Dian Wei, guerreiro chinês ao serviço de Cao Cao (futuro imperador da China) que se sacrificou em batalha para que o seu mestre conseguisse escapar com vida.

³ Cfr. Cântico dos Cânticos, capítulo 3, versículos 7 e 8: «*Eis a cama de Salomão! / Sessenta nobres <estão> à volta dela, / <Escolhidos> dentre os nobres de Israel, / Todos segurando uma espada, / Experientes na guerra. / Um homem – a espada dele <deve estar> na coxa dele, / Por causa do medo nas noites*», em LOURENÇO, Frederico (trad.), *Bíblia*, vol. IV, tomo I. Lisboa: Quetzal, 2018, pp. 65 e 66.

⁴ Cfr. GUINOTE, Hugo, “As origens do policiamento. Da pré-história ao primeiro corpo policial”, in *Estudos comemorativos dos 25 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em homenagem ao superintendente-chefe Afonso de Almeida*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 293.

⁵ Algumas delas foram: a guarda real espartana, guerreiros profissionais da antiga Grécia eternizados após a resistência até à morte junto do rei Leónidas na batalha de Termópilas em 481 a.C.; os *somatophylax* macedónios, generais nobres que respondiam pela segurança do rei; os varangianos do Império Bizantino, mercenários nórdicos que se estabeleceram como unidade de elite no exército bizantino e guarda imperial; os mosqueteiros franceses, célebres nos reinados de Luís XIII e Luís XIV por acompanharem sempre o monarca e que tiveram ainda importante papel em vários feitos militares; ou a *schutzstaffel* (SS) da Alemanha nazi, “Pelotão de Proteção” que reuniu inicialmente 12 camaradas próximos de Hitler (a intenção foi criar um pequeno grupo de elite com acentuado espírito de corpo e lealdade ao regime nazi e, em pouco tempo, a SS passou a ser uma polícia repressiva tendo ficado cerca de uma vintena de homens no grupo *begleitkommando Adolf Hitler*, a guarda próxima do *führer*).

⁶ Amigo de infância de Alexandre, Heféstio integrou a sua guarda pessoal. Alguns historiadores sugerem que tenham sido amantes. A morte de Heféstio foi celebrada com monumentos fúnebres e festejos dignos de um herói, cfr. ORI, Francesca; LINDINGER, Harry C., *Alexandre e o mundo helénico*. Lisboa: Resomnia, [s.d.], pp. 45 a 50.

Raza e Napoleão⁷, Walter H. Thompson e Winston Churchill⁸, Mykola Melnychenko e Leonid Kuchma⁹.

1.2. Contexto

É comum na gíria o emprego do epíteto “guarda-costas”, mesmo que seja um termo demasiado redutor e generalista, que não faz justiça para qualificar a atividade profissional do ramo securitário¹⁰ que corresponde à Segurança Pessoal¹¹.

A realidade da segurança pessoal nos tempos modernos diferencia-se enormemente das funções puramente de defesa física dos primeiros protetores¹². Mesmo que alguns princípios sejam os mesmos que encontramos em textos com mais de 2.000 anos – como *A Arte da Guerra*, do estratega militar chinês Szun Tzu¹³, – hodiernamente é uma atividade desdobrada sobretudo entre tarefas de planeamento e preparação, desejavelmente executada na maior discrição. Assim, enquanto no passado as escoltas pessoais se destacavam através de vestes características¹⁴, os seguranças de hoje operam ocultos e à vista de todos, procurando confundir-se com o ambiente que os rodeia¹⁵. O paradigma mudou, ainda que o objetivo final se mantenha intocado: ser o último reduto de proteção.

⁷ Popular criado mameluque a quem coube a guarda pessoal de Napoleão durante muitos anos, cfr. RAZA, Roustam, *Napoleon's mameluke: The memoirs of Routam Raza, imperial bodyguard*. Nova Iorque: Enigma Books, 2015.

⁸ Walter foi segurança pessoal de Winston Churchill antes e durante a Segunda Guerra Mundial, totalizando dezoito anos ao serviço do estadista, cuja vida terá salvado em dezenas de ocasiões, cfr. HICKMAN, Tom, *Churchill's bodyguard*. Londres: Headline, 2005.

⁹ Segurança pessoal do presidente ucraniano entre 1998 e 2000, Melnychenko divulgou gravações que implicaram Leonid Kuchma em diversos escândalos, incluindo o rapto e assassinato de um jornalista, cfr. WILSON, Andrew, *Ukraine's Orange Revolution*. Londres: Yale University Press, 2005, pp. 51ss.

¹⁰ Sobre as diversas vertentes de estudos de segurança, ver PEREIRA, David, *A (In)Segurança Privada em Portugal*. Lisboa: UNL, 2014 (tese de mestrado), p. 10.

¹¹ A expressão corresponde na literatura em inglês às expressões *close protection* ou *dignitary protection*, em espanhol *seguridad inmediata* ou *protección de altas personalidades*, em francês *protection rapprochée*.

¹² Cfr. SCHNEIDER, Gavlin, *An examination...*, p. 56.

¹³ *Idem*, p. 54.

¹⁴ Encontramos diversas referências em SOUSA, A. D. de Castro e, *Origem da Guarda Real dos Alabardeiros hoje Archeiros no Paço*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1849.

¹⁵ Cfr. SCHNEIDER, Gavlin, *An examination...*, p. 56; e AITCH, Richard, *Close Protection. A closer observation of the protection equation*. Kaunas [Lituânia]: Close Protection Publications, 2012, p.76.

1.3. Conceitos

Não sendo objetivo do presente estudo encontrar uma definição de segurança pessoal, ainda assim será necessário conceptualizar o termo. Avançamos algumas aceções da literatura recente: CARRILHO considera segurança pessoal como «o conjunto de medidas ativas e/ou passivas destinadas a salvaguardar a integridade física de uma pessoa na sua vida oficial e/ou particular, levadas a efeito por pessoal especialmente preparado e vocacionado, em estreita colaboração com o seu protegido»¹⁶; enquanto em SCHNEIDER «Close Protection can be defined as implementing all necessary tasks and related activities by trained professionals in order to primarily ensure the safety and security of a designated person ('Principal'). This safety also implies the Principal's peace of mind and if possible physical comfort»¹⁷; para AITCH «the Role of Close Protection encompasses ALL aspects of protective measures that work in concert; physical and technical combined with constant thorough planning and sound operational procedures to negate/ minimize risk or the threat of risk to kill/ injure/ or harm another in any way» ou ainda «the preventive and reactive measures taken by CP trained personnel to protect a person who is specifically or generally under threat of assassination, kidnapping, or other illegal acts»¹⁸; para FERREIRA DE OLIVEIRA segurança pessoal consiste no «conjunto de operações policiais praticadas por um ou mais elementos policiais (equipas), com vista à proteção pessoal, imediata e próxima, de uma entidade, com o objetivo de evitar ou enfrentar atentados à sua vida ou integridade física»¹⁹; e, por fim, MAGALHÃES define como «a atividade policial, de natureza integrada e multidisciplinar, desenvolvida pelo CSP, de carácter temporário ou contínuo com vista a no plano preventivo e reativo, salvaguardar a proteção dos membros dos órgãos de soberania, de altas entidades nacionais ou estrangeiras ou outros cidadãos, na sequência da atribuição de grau de ameaça, na sua integridade física, na sua reputação ou condição protocolar e contribuir para a sua qualidade de vida, numa base compromissória entre protetores e protegidos»²⁰. Existem muitas definições de

¹⁶ CARRILHO, Luís Ribeiro, *Doutrina tática e estratégica na gestão da atividade operacional: a Segurança Pessoal*. Revista Segurança e Defesa, n.º 4, agosto/outubro 2007, p. 122.

¹⁷ SCHNEIDER, Gavlin, *An examination...*, p. 63.

¹⁸ AITCH, Richard, *Close Protection...*, p. 42.

¹⁹ FERREIRA DE OLIVEIRA, José, *A manutenção da ordem da ordem pública em democracia*. Lisboa: ISCPSI, 2015, p. 452.

²⁰ MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI, 2018 (tese de mestrado), p. 52.

segurança pessoal, dependendo da esfera em apreço, nomeadamente se comercial ou governamental.

Ao nível institucional, a definição escolhida pelo Conselho Europeu, no *Handbook of the European Network for the Protection of Public Figures*, é a seguinte: «a atividade de proteger pessoas cuja proteção é necessária ou justificada»²¹; enquanto a ONU estabelece como objetivo da segurança pessoal «to minimize any exposure to threats through appropriate planning, situation awareness and reaction»²², e adota a seguinte definição no contexto das suas missões de paz: «close protection is a viable tool to mitigate risks to the security and dignity of United Nations officials. Close protection is defined as the deployment of a number of security trained officers to provide a ring of protection in close proximity to the recipient, together with a reconnaissance capability to locations to be visited»²³.

Posto isto, e não cabendo discutir do mérito das definições atrás apresentadas, atentemos nas suas principais características. Para todos, a segurança pessoal envolve, pelo menos, três elementos: um protegido, um fator de risco, e um protetor. A estes elementos essenciais se acrescenta acessoriamente o uso de medidas de segurança. Vejamos detalhadamente cada um.

1.3.1. O protegido

Este é o objeto da segurança pessoal, a pessoa a proteger. É-o principalmente porque sobre si incide algum tipo de ameaça. Por isso mesmo a informação mais importante acerca do protegido é conhecer porque é que ele(a) é um alvo, havendo a considerar tanto as ameaças extrínsecas, como as intrínsecas. O protegido poderá ser um alvo simplesmente pelo cargo que ocupa, seja ele político, religioso ou social, ou pela existência de manifesta ameaça de morte²⁴, ou ainda pelo mediatismo²⁵ enquanto fator

²¹ Cit. por idem, p. 50.

²² ONU, *Public Order Management: Basic Tactics on VIP Protection*. 2015, p. 6, disponível em <http://repository.un.org> [2019-02-18].

²³ Idem, p. 7.

²⁴ Recorde-se, por exemplo, a *fatwa* lançada em 1989 pelo então líder do Irão, o aiatola Ruhollah Khomeini, sobre Salman Rushdie, ordenando a sua execução, levando a que o escritor estivesse sobre proteção do governo britânico durante anos.

²⁵ Embora digno de nota, não desenvolveremos os efeitos positivos dos ataques e atentados no mediatismo de figuras públicas, por exemplo como aconteceu recentemente com a tentativa de assassinato ao então candidato à presidência do Brasil, Jair Bolsonaro ou o também violento episódio que envolveu Mário Soares na Marinha Grande, em 1986, em que o segurança pessoal conseguiu evitar que fosse agredido durante um tumulto. O incidente foi amplamente explorado no tempo de antena do então candidato presidencial, e terá

atrativo de obsessões e fanatismos²⁶. A ameaça percebida ditará a implementação das medidas de que depende o sucesso de uma operação de segurança pessoal.

Embora a segurança física do protegido, mormente a sua vida, seja a prioridade máxima, outros aspetos pessoais não podem ser descurados. Por isso, importa à segurança pessoal conhecer todas as características que possam de alguma forma representar perigos, como sejam doenças de que padeça e medicação de que necessite, existência de conflitos familiares ou pessoais, desportos ou interesses, o estilo de vida e mesmo os traços de personalidade. Uma adequada caracterização do protegido permitirá aos elementos responsáveis pela segurança pessoal antecipar comportamentos e adaptar procedimentos²⁷ com vista a minimizar a exposição ao risco.

Por outro lado, a ingerência na vida particular do protegido é inevitável, as contínuas fugas à rotina evidentemente afetam a qualidade de vida e algumas pessoas podem mesmo considerar inaceitáveis quaisquer mudanças nos seus hábitos sociais²⁸. A outros não desagrada a sombra constante dos protetores, que são bem recebidos no círculo familiar dos protegidos²⁹, embora dessa proximidade afetiva possa resultar um “baixar da guarda”, quebras de zelo ou mesmo ilusões de grandeza³⁰. Seja como for, o destinatário de medidas de segurança pessoal verá sempre a sua privacidade afetada, enquanto os seus guardiões presenciem os seus hábitos, rotinas e eventualmente até situações indiscretas.

Como se disse, é inevitável algum grau de intrusão na vida privada do protegido, sendo esta tanto maior quanto a duração das medidas. Ora enquanto um representante do Estado necessitará de acompanhamento securitário durante, à partida, o tempo que dure o seu mandato, já um sucessor da coroa britânica, por exemplo, não deixará de suportar essa pressão durante a sua vida³¹. Então, para que o protegido não se sinta limitado nas suas rotinas, é importante uma atuação discreta dos seguranças, permitindo-lhe o conforto possível no desempenho da sua atividade. Sem essa paz de espírito seria impossível manter a normalidade da sua vida diária sendo também esse um aspeto do interesse da segurança pessoal já que que o stresse e a ansiedade potenciam comportamentos de risco.

mesmo contribuído para a sua vitória. Também Salazar aproveitou o facto de ter saído ileso de um ataque à bomba, em 1937, para reforçar a sua imagem e a do regime do Estado Novo.

²⁶ Cfr. SCHNEIDER, Gavlin, *An examination...*, p. 54; DE BECKER, Gavin, *Just 2 Seconds: using time and space to defeat assassins: with a compendium of attacks against at-risk persons*. Studio City [EUA]: Gavin de Becker Center for the Study and Reduction of Violence, 2008, p. 20.

²⁷ Cfr. MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 60.

²⁸ Cfr. AITCH, Richard, *Close Protection...*, p. 109.

²⁹ Cfr. Ibidem; e GERAGHTY, Tony, *The Bullet-Catchers. Bodyguards and the World of Close Protection*. Londres: Grafton, 1988, p. 173.

³⁰ Cfr. AITCH, Richard, *Close Protection...*, p. 109.

³¹ Cfr. GERAGHTY, Tony, *The Bullet-Catchers...*, p. 100.

Mas também pode dar-se que o constrangimento da presença constante dos protetores leve o protegido a dispensá-los em certas ocasiões ou mesmo a abdicar da medida, assumindo os riscos inerentes a essa maior vulnerabilidade.

1.3.2. O risco e a ameaça

Neste ponto reside a base da segurança pessoal³², sendo uma avaliação de risco e de ameaça o que permite, como havemos de perceber, definir o esquema de segurança mais apropriado. É a necessidade de minimizar a exposição a fatores de risco que exige medidas preventivas de segurança. Para prevenir é necessária uma atitude pró-ativa, partindo do princípio de que «*é possível influenciar o comportamento dos indivíduos através da adoção de determinadas medidas/ações destinadas a evitar que os mesmos adotem comportamentos criminosos ou antissociais*»³³. Importa detetar as ameaças, neutralizando-as³⁴.

A doutrina é unânime em atestar que os termos risco e ameaça têm significados diferentes. Conforme CARRILHO, «*a ameaça refere-se a elementos que em geral afetam o protegido [...], risco normalmente aplica-se a elementos acerca dos quais o protegido tem um certo nível de controlo, tais como atividades e contatos sociais*»³⁵. O A. relaciona os tipos de ameaça com atividades humanas maliciosas, tais como ameaças verbais e/ou utilização de violência física, havendo sempre um ou mais atacantes. Por outro lado, associa o risco a fatores como o estilo de vida, atividade e posição social do protegido.

Também FIÃES FERNANDES apresenta a ameaça como um conceito dependente das intenções, motivações e possibilidades de um determinado ator: «*a ameaça existe num determinado quadro situacional, quando se estabelece uma relação de, pelo menos, dois adversários e em que, pelo menos, um tem a intenção de alterar o status quo a seu favor, dispondo de poder para aplicar alguma forma de coação sobre “o outro”*»³⁶. Assim, enquanto define a ameaça em função das possibilidades e intenções de um determinado ator racional, este A. associa ao risco a incerteza de eventos futuros com efeitos negativos sobre um ativo, apresentando como exemplo típico o crime, dado o seu

³² Cfr. CARRILHO, Luís Ribeiro, *Doutrina tática e estratégica...*, p. 123.

³³ FIÃES FERNANDES, Luís, “A prevenção da criminalidade”, in *II Colóquio de Segurança Interna* (coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina, 2006, p. 74.

³⁴ Cfr. SERRANO, João, “Do paradigma estratégico, jurídico-constitucional e político da segurança interna”, in *II Colóquio...*, p. 56.

³⁵ CARRILHO, Luís Ribeiro, *Doutrina tática e estratégica...*, p. 123.

³⁶ FIÃES FERNANDES, Luís, *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCP, 2014, p. 18.

grau de imprevisibilidade. Porém, e embora se associe ao risco um grau de indefinição e incalculabilidade, é possível atribuir-se-lhe probabilidades de ocorrência futura, tratando-se de uma incerteza mensurável³⁷. Perante a impossibilidade de garantir uma segurança absoluta³⁸ – por outras palavras, «*a segurança é sempre a segurança possível*»³⁹ –, é a avaliação de potenciais riscos que permite identificar as áreas de maior vulnerabilidade, permitindo a melhor distribuição de recursos numa lógica preventiva.

Do exposto é evidente que o perigo é o elemento em comum quando falamos seja em ameaças, seja em riscos. Quando o perigo está associado a uma atividade (*e.g.* prática de parapente ou de desportos motorizados), a incidentes (*e.g.* incêndio) ou a condições adversas (*e.g.* estradas com gelo) falamos em riscos. Quando o perigo pode advir de atos intencionais falamos em ameaças. Estes diferentes domínios são mais facilmente transpostos nas expressões *safety* e *security*, que embora para português se traduzam numa só palavra – segurança⁴⁰ – possuem significados diferentes⁴¹. A segurança pessoal atua em ambos os domínios, porém é o foro do *security* que ganha destaque na medida em que se trata de uma atividade principalmente orientada para a prevenção dos perigos derivados de ameaças.

No nosso campo de estudo, é curioso notar que o perigo é ainda maior quando uma personalidade já tenha escapado a um atentado e se apresenta a oportunidade para posteriores ataques⁴². São disso exemplo, entre muitos outros, os casos do presidente Sidónio Pais, alvo de um primeiro atentado em 5 de dezembro de 1918 e assassinado apenas nove dias depois, ou do primeiro-ministro da Índia, Rajiv Gandhi, que foi alvo de dois atentados, em 1986 e 1987, antes daquele que lhe tirou a vida, em 1991, ou ainda do juiz italiano Giovanni Falcone que, sob ameaça da máfia desde 1967, viu os polícias encarregues da sua segurança pessoal frustrarem um atentado com explosivos, em 1989,

³⁷ KNIGHT, F. H., *Risk, Uncertainty, and Profit*. [s.l.]: [s.n.], 1921, cit. por idem, p. 22.

³⁸ Cfr. ESCALONA, Antonio *et al.*, *Manual del Policía*, Madrid: La Ley, 2008, p. 1324; e AITCH, Richard, *Close Protection...*, pp. 120 a 125.

³⁹ Cfr. TERRINHA, Luís Heleno, *O Direito Administrativo na sociedade: função, prestação e reflexão do sistema jurídico-administrativo*. Porto: Universidade Católica Editora, 2017, p. 242.

⁴⁰ Por todos, ELIAS, Luís Manuel André, *Segurança na Contemporaneidade – Internacionalização e Comunitarização*. Lisboa: FCSH-UNL, 2011 (tese de doutoramento), p. 171 associa *security* ao termo “segurança” e *safety* à “proteção” e socorro, Mas também encontramos essa denominação invertida: para evitar equívocos, o sector marítimo-portuário optou por usar o vocábulo segurança para referir-se ao conceito de *safety* e protecção para *security*, conforme o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de novembro (publicado no DR n.º 220, Série I, de 2006-11-15).

⁴¹ Comumente *security* relaciona-se com a segurança de pessoas e bens face a ações humanas voluntárias – atividade das forças e serviços de segurança, nomeadamente a prevenção da criminalidade e a manutenção da ordem pública –, e *safety* refere-se à prevenção de acidentes ou incidentes não intencionais – atividade de proteção e socorro típica de Bombeiros, Proteção Civil, Emergência Médica.

⁴² Cfr. ESCALONA, Antonio *et al.*, *Manual...*, p. 1324.

para mais tarde vir a ser assassinado num outro ataque bombista, durante uma deslocação, em 1992, ainda que utilizasse um carro blindado.

1.3.3. O protetor

«*They are the men and women who set off for work each day in the conscious knowledge that if they do their job properly, they might well die violently before it is time to go home*»⁴³. Este excerto enfatiza o que atrás dissemos esperar-se da segurança pessoal: que, em última análise, proteja com a própria vida. Certamente “apanhar uma bala”, como GERAGHTY sugere no título do seu livro, será uma medida extrema, pois todo o trabalho da segurança pessoal é dedicado a evitar a fatalidade.

Todavia, não são escassos os exemplos de atentados e assassinatos bem-sucedidos, apesar de todas as medidas tomadas pelos respetivos destacamentos de segurança pessoal⁴⁴, havendo a registar até complacência ou participação destes em raros casos⁴⁵. Em última análise, segurança pessoal é sobre estar no sítio certo, no momento certo⁴⁶, mesmo que enquanto escudo humano⁴⁷.

Atentemos então no papel do segurança pessoal: «*the primary task of a Close Protection Operative (CPO) would be to minimize the exposure of a Principal to any identified risks. The CPOs tasks must also include effective planning which must take into account what could/should be done in the case of unexpected situations occurring or attacks being initiated. The CPO therefore functions in a continuous state of identifying and assessing all relevant risks and threats, while simultaneously taking the necessary preventive measures to hopefully thwart or avoid such situations*»⁴⁸. Sendo um trabalho que exige um elevado estado de alerta, é fundamental uma boa preparação física e mental⁴⁹. Não só é necessário que consiga reagir rápida e eficazmente perante situações de perigo⁵⁰, mas que também esteja capacitado para suportar o tédio, o stresse e a fadiga⁵¹.

⁴³ GERAGHTY, Tony, *The Bullet-Catchers...*, p. 7.

⁴⁴ Uma compilação destes pode encontrar-se em DE BECKER, Gavin, *Just 2 Seconds...*, pp. 181 a 286.

⁴⁵ e.g. assassinos de Filipe II da Macedónia (336 a.C.), de Indira Ghandi (1984) e de Laurent-Desire Kabila (2001).

⁴⁶ Cfr. GERAGHTY, Tony, *The Bullet-Catchers...*, p. 95.

⁴⁷ Mostra-se aqui oportuno mencionar o atentado ao presidente americano Ronald Reagan no dia 30 de março de 1981, conforme descrito em MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal: tempo de ação*, in revista Polícia Portuguesa, n.º 6, janeiro-dezembro 2015, pp. 40 a 45.

⁴⁸ SCHNEIDER, Gavlin, *An examination...*, p. 1.

⁴⁹ Cfr. DE BECKER, Gavin, *Just 2 Seconds...*, p. 53.

⁵⁰ Cfr. AITCH, Richard, *Close Protection...*, p. 484.

⁵¹ Cfr. DE BECKER, Gavin, *Just 2 Seconds...*, p. 62.

Além de todas as competências relacionadas com o serviço operacional (defesa pessoal, condução avançada, vigilância e contra vigilância, primeiros-socorros, etc.), é importante possuir noções de protocolo⁵² e capacidade de adaptação ao ambiente em que se move habitualmente o protegido⁵³. Importa ainda que conheça o quadro legal que enforma a sua atividade⁵⁴ e até mesmo a do protegido (*e.g.* se detém garantias de imunidade ou outros privilégios). O segurança pessoal deve conhecer todos os aspetos relativos à segurança do protegido, exigindo-se-lhe um domínio pelo menos genérico de todas as áreas da Segurança. Além de tudo isto, deve possuir uma boa apresentação, aptidões de comunicação, sentido de missão e ética profissional, porque o segurança pessoal não está apenas a assumir os riscos do protegido, mas torna-se também seu representante⁵⁵.

1.3.4. Medidas de segurança

A expressão “medidas de segurança” é amplamente utilizada nas diversas áreas humanas, porém interessa-nos o seu sentido aplicado à nossa área de estudo. Este não abrange o significado que lhe dá, por exemplo, o Código de Processo Penal⁵⁶, nomeadamente nos artigos 146º e seguintes e 248º e seguintes, em que a expressão se refere às medidas de natureza cautelar próprias do direito processual penal⁵⁷. Para nós importa, outrossim, o sentido legal que adquire quando se refere aos procedimentos policiais a adotar na proteção e segurança de altas entidades e/ou cidadãos sobre os quais recaia um cenário de ameaça, e que se desdobram nos seguintes campos de ação: segurança de área, segurança às instalações, segurança nas deslocações, e a segurança pessoal⁵⁸. Esta última modalidade consiste fundamentalmente no emprego de pessoal especializado, podendo incluir ainda meios adequados e a nomeação de um responsável pela segurança pessoal. As ações concretas e predefinidas desenvolvidas nesse âmbito, ou operações de segurança pessoal, situam-se no espectro das medidas de segurança e, por isso, a segurança pessoal é uma medida de segurança em si mesma⁵⁹.

⁵² Cfr. AITCH, Richard, *Close Protection...*, p. 107.

⁵³ Devem tornar-se “camaleões sociais”, cfr. GERAGHTY, Tony, *The Bullet-Catchers...*, p. 220.

⁵⁴ Cfr. SCHNEIDER, Gavlin, *An examination...*, p. 195.

⁵⁵ *Idem*, p. 65.

⁵⁶ Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro (publicado no DR n.º 40, Série I, de 1987-02-17).

⁵⁷ Sobre estas ver, por exemplo, VENTURA, André, “Medidas de Segurança”, in *Enciclopédia de Direito e Segurança* (coordenação de Jorge Bacelar Gouveia e Sofia Santos). Coimbra: Almedina, 2015, pp. 273 e 274.

⁵⁸ Cfr. FERREIRA DE OLIVEIRA, José, *A manutenção da ordem...*, p. 453.

⁵⁹ Também é esse o sentido com que os mais recentes relatórios anuais de segurança interna se referem à segurança pessoal, nomeadamente como “medida especial de segurança”.

Num outro sentido, o termo “medidas de segurança” é genericamente utilizado para referir quaisquer medidas preventivas de segurança que possam ser implementadas⁶⁰. Também essa aceção ampla se enquadra na Segurança Pessoal, designando o emprego de técnicas ou táticas e a utilização de certos dispositivos ou meios, quer sejam humanos ou materiais, e estes eletrónicos ou não. Neste sentido, medidas de segurança, *lato sensu*, incluem todas as medidas preventivas de que se possa dispor, como por exemplo:

1.3.4.1. Técnicas

A realização de buscas prévias ou revistas preventivas, a selagem de portas, a interdição de sobrevoo de aeronaves, etc. – para delimitar quem circula nos espaços reservados, por exemplo, pode adotar-se o uso de credenciais, com diversos níveis de acesso, ou pode ser feito um *vetting check*, ou seja, uma verificação prévia das identidades e registos criminais dos visitantes – os métodos empregues são ditados pela necessidade e disponibilidade.

1.3.4.2. Táticas

Neste plano podemos indicar alguns exemplos amplamente propagados na literatura, como mudanças de itinerários ou alteração de horários, simulações de saídas e chegadas, troca de viaturas. No fundo, tudo o que permita alterar a rotina e dificultar a localização do alvo aos potenciais atacantes.

1.3.4.3. Meios

Nos meios eletrónicos encontramos sistemas de comunicação⁶¹, de vigilância, de alarme, de georreferenciação, e mecanismos de deteção de movimento ou de deteção de metais. Também cabe aqui o barramento de chamadas para impedir escutas ou o acionamento de engenhos explosivos.

⁶⁰ Com a designação de “medidas preventivas administrativas”, em GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Teoria Geral do Direito Policial*, 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2017, p. 74.

⁶¹ Uma das imagens da segurança pessoal mais facilmente reconhecidas pelo público é o uso de auriculares, que por um lado ajuda à discrição, mas serve principalmente para manter as mãos livres.

Os meios materiais são também eles variados, de armamento e equipamento específico à utilização de viaturas blindadas⁶². No controlo de acessos, por exemplo, a simples utilização de baias delimitadoras permite criar um espaço reservado com uma distância de segurança entre o local onde o protegido se vai deslocar e o público em geral. Na falta de meios próprios, pode até o mobiliário urbano servir para criar barreiras físicas.

1.3.4.4. Pessoal especializado

Quanto aos meios humanos, a sua distribuição e posicionamento assumem aspeto fundamental, uma vez que as técnicas de segurança pessoal se baseiam em protocolos de atuação que cada um deve conhecer⁶³. Daí a importância da formação e treino especialmente vocacionados para a tarefa.

Quando assume caráter de operação policial, para além da alocação de pessoal especializado, há a considerar a cooperação com outras forças e serviços de segurança⁶⁴, e a colaboração de outras organizações (*e.g.* proteção civil, emergência médica) e serviços públicos⁶⁵, dos serviços de segurança privada⁶⁶, e mesmo dos cidadãos⁶⁷. O sucesso da missão de segurança pessoal resultará do contributo de todos os envolvidos.

⁶² Sobre uso de carros blindados, GERAGHTY, Tony, *The Bullet-Catchers...*, p. 314 menciona que esta medida se resume a uma questão de financiamento; por exemplo nos corpos diplomáticos constatamos existirem apenas uma mão-cheia e nem sequer nos países com “maior ameaça”.

⁶³ Cfr. MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 84.

⁶⁴ Cfr. art.º 6º, n.º 2 da Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (publicada no DR n.º 167, Série I, de 2008-08-29).

⁶⁵ Cfr. art.º 6º, n.º 2 da Lei Orgânica da PSP, Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (publicada no DR n.º 168/2007, Série I, de 2007-08-31).

⁶⁶ Cfr. art.º 35º da Lei de Segurança Privada, Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (publicada no DR n.º 94, Série I, de 2013-05-01) e alterada pela Lei n.º 46/2019, de 8 de julho.

⁶⁷ Todos os cidadãos devem colaborar na prossecução dos fins da segurança interna, tendo especiais deveres de colaboração os funcionários e os militares, cfr. art.º 5º da LSI.

2º Delimitação do campo de estudo

2.1. Âmbito de aplicação negativo

A atividade de segurança pessoal a que nos temos referido é ainda assim demasiado abrangente para a investigação pretendida, sendo necessário demarcar o âmbito do nosso estudo.

Assim, uma delimitação negativa exclui do nosso âmbito a segurança pessoal no contexto das medidas que cada um adota na sua vida particular para minimizar diversos riscos⁶⁸, ou ainda com o sentido dado pela redação da Constituição Portuguesa de 1822, no seu artigo 3º: «*a segurança pessoal consiste na proteção, que o Governo deve dar a todos, para poderem conservar os seus direitos pessoais*». Enquanto o primeiro conceito se refere à segurança individual, o segundo tem a ver com a segurança coletiva, não se confundindo qualquer um deles com o nosso campo de estudo.

Segurança pessoal distingue-se também da defesa do Estado. Embora possa soar paradoxal, a proteção dos representantes de um regime não se confunde com a segurança do próprio regime, pelo menos não no sentido em que operavam, por exemplo, as polícias políticas da Primeira República e do Estado Novo⁶⁹. No caso da PIDE/DGS, verificou-se que com o tempo foi perdendo o pendor de polícia secreta em favor de uma atuação fundamentalmente de controlo e perseguição dos opositores do regime⁷⁰. Evidentemente que a segurança do Estado implica a proteção dos seus mandatários, e como tal os chefes de Estado tinham acompanhamento e proteção policial, mas as competências das polícias políticas eram sobretudo dirigidas à defesa e perpetuação do regime⁷¹.

⁶⁸ Por exemplo, como desenvolvido em JOYCE, Irma, *Nunca fales com estranhos: um livro sobre segurança pessoal*. Porto: Desabrochar, 1987; ou em CONWAY, D. G., *The personal security handbook*, Los Angeles: How To, 2005.

⁶⁹ Referimo-nos à Polícia Preventiva e de Segurança do Estado (criada pelo Decreto n.º 8435, publicado no Diário do Governo n.º 220, Série I, de 1922-10-21, e regulamentada pelo Decreto n.º 9620, publicado no Diário do Governo n.º 94, Série I, de 1924-04-29), e à Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (Decreto n.º 22992, publicado no Diário do Governo n.º 195, Série I, de 1933-08-29), depois Polícia Internacional e de Defesa do Estado (Decreto n.º 35046, publicado no Diário do Governo n.º 234, Série I, de 1945-10-22), e por fim Direção-Geral de Segurança (Decreto-Lei n.º 49401, publicado no Diário do Governo n.º 275, Série I, de 1969-11-24).

⁷⁰ Cfr. BACELAR GOUVEIA, Jorge, “Os Serviços de Informações de Portugal: organização e fiscalização”, in *Estudos de Direito e Segurança* (coordenação de Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), vol. I. Coimbra: Almedina, 2014, p. 177; e sobre este tema, ver SÁ, Leonor, *Polícia de Investigação Criminal versus Polícia Política durante a Primeira República e o regime de Salazar: Notas de um arquivo*, in revista *Investigação Criminal*, n.º 4, dezembro 2012, pp. 50 a 69.

⁷¹ Cfr. SOUSA, António Francisco de, *A Polícia no Estado de Direito*. Porto: [s. e.], 2008, pp. 42 e 43; e PEREIRA, Rui, “A Segurança na Constituição”, in *Estudos de Direito e Segurança* (coordenação de Jorge Bacelar Gouveia), vol. II. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 415 e 416.

Do âmbito do nosso tema excluímos, por fim, os serviços de proteção de pessoas fornecidos por particulares ou empresas privadas. Na atividade de segurança privada esta especialidade tem-se prodigalizado paulatinamente⁷² e em Portugal encontra-se hoje devidamente legalizada. A Lei de Segurança Privada⁷³ designa esta especialidade de “proteção pessoal”⁷⁴, definindo-a no seu artigo 2º, al. o) como «*a atividade de segurança privada de acompanhamento de pessoas, efetuada por vigilante de proteção e acompanhamento pessoal, para sua defesa e proteção*». Ora, mesmo que no campo juspublicísta da segurança, por sua vez, o legislador não adiante uma definição legal de “segurança pessoal”, mantendo a expressão enquanto conceito indeterminado, não haverá forma de confundir ambos os conceitos já que uma das atividades se situa no ramo privado do direito e a outra no direito público. Essa a razão de ordem por que, no ordenamento jurídico português, os conceitos de proteção pessoal e de segurança pessoal são claramente distintos.

2.1.1. Desambiguação

Mais inquietante é que as fontes supranacionais confundam os conceitos de proteção pessoal e de segurança pessoal. Tomando como exemplo a Decisão da Comissão Europeia n.º 443 de 2015-03-13, relativa à segurança na Comissão, encontramos as expressões mais apropriadas nas respetivas traduções para inglês e francês (nomeadamente, *close protection* e *protection rapprochée*) mas, nas traduções portuguesa e espanhola já se confundem os termos legais aplicados pelos respetivos ordenamentos nacionais⁷⁵, usando as expressões “proteção pessoal” e *protección personal* para se referir ao conceito de segurança pessoal. Tal equívoco não se compreende e só poderá ficar a dever-se a um erro de tradução, até porque as operações de segurança pessoal no seio da Comissão são, também elas, desenvolvidas por funcionários da União oriundos das forças de segurança nacionais – conforme esclarecimentos do Vice-Presidente da Comissão⁷⁶ a respeito da segurança pessoal dos comissários europeus e altas individualidades – não

⁷² Cfr. BERGIN, Garry, *How can the current SIA syllabus be improved to meet the needs of the contemporary Close Protection Officer?* Portsmouth: ICJS, 2018 (tese de mestrado), p. 14; e ESCALONA, Antonio *et al.*, *Manual...*, p. 1323.

⁷³ Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

⁷⁴ Corresponde na literatura em inglês ao termo *executive protection*.

⁷⁵ Nomeadamente, *segurança pessoal* como no art.º 3º, n.º 3, al. c) da LOPSP, e *protección de personalidades* conforme o art.º 11º, n.º 1, al. d) da Ley 2/1986, de 13 de marzo (Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

⁷⁶ Publicados no JOUE C 88 E, de 2014-03-17, pp. 103 a 107.

tendo correspondência com as atividades de segurança privada, ou seja, trata-se também de um serviço que não é de proteção pessoal, mas sim de segurança pessoal.

Ainda ao nível supraestadual o modelo é o mesmo ao nível das equipas de segurança pessoal a operar no seio da ONU, que são constituídas por pessoal próprio que é contratado diretamente às forças de segurança nacionais⁷⁷. De igual forma, no seio da NATO o pessoal que desempenha funções de segurança pessoal é recrutado nos serviços públicos dos estados-membros⁷⁸. Portanto, também em qualquer dessas organizações a segurança pessoal não se confunde com proteção pessoal porque o pessoal contratado é originário das forças de segurança ou militares dos Estados membros, ou seja, são trabalhadores públicos.

2.1.2. Alcance do estudo

No presente estudo a aceção de segurança pessoal refere-se, pois, ao serviço prestado pelos trabalhadores do Estado, ou seja, a segurança pessoal enquanto serviço público. Por isso, no “oceano jurídico”, navegamos nos “mares” do Direito Público, particularmente do Direito Administrativo e do Direito da Função Pública, a que são afluentes o Direito Policial, o Direito da Segurança (Pública) ou o Direito das Forças de Segurança⁷⁹. Passe a metáfora marítima, sublinhamos que o âmbito do presente estudo é a segurança pessoal enquanto função do Estado e, portanto, inserida nas suas atribuições e organização.

A atividade de segurança pessoal integra os sistemas de segurança interna, sendo habitualmente uma tarefa desempenhada por grupos ou serviços próprios no seio das unidades policiais ou militares. Em Portugal a proteção e segurança de altas entidades e de cidadãos sujeitos a ameaça é uma missão entregue à polícia civil, na sua qualidade de força de segurança e em estreita relação com a atividade de segurança interna⁸⁰ que «*constitui monopólio do Estado, não podendo, por isso, ser confiada a outras entidades*

⁷⁷ Conforme avisos provisórios publicados em <https://careers.un.org/>.

⁷⁸ Conforme avisos provisórios publicados em <https://www.nato.int/>.

⁷⁹ Designações utilizadas pela doutrina jurídica para delimitar certas áreas temáticas, por exemplo em BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança. Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*. Coimbra: Almedina, 2018; RAPOSO, João, *Direito Policial*. Coimbra: Almedina, 2006; ou SOUSA, António Francisco de, *Manual de Direito Policial*. Porto: Vida Económica, 2016.

⁸⁰ Cfr. FERREIRA DE OLIVEIRA, José, *A manutenção...*, p. 70, que ainda enquadra a segurança pessoal enquanto serviço ou operação de manutenção da ordem pública.

públicas descentralizadas (as regiões autónomas e as autarquias locais) – e, muito menos, transferida para entidades privadas»⁸¹.

Do ponto de vista dos beneficiários de segurança pessoal entendemos que são titulares de posições jurídicas ativas de proteção por parte do Estado. Por um lado, são titulares de um interesse legalmente protegido⁸² os potenciais beneficiários, na medida em que têm direito a que a sua situação seja objeto de apreciação administrativa, e apesar de tal não obrigar a Administração a decidir favoravelmente, poderá ser-lhe exigível essa ponderação. Mas tratar-se-á de um direito subjetivo para os já beneficiários, a quem foi concedida a medida ou a quem a lei determine que o seja⁸³. Estes são titulares de um verdadeiro direito subjetivo público⁸⁴, o que em termos comparativos lhes confere uma maior proteção jurídica, exigindo do sujeito público uma conduta apta à sua satisfação.

Esta ideia decorre não apenas da conceção de segurança enquanto direito fundamental do cidadão e tarefa fundamental do Estado⁸⁵ mas ainda de um verdadeiro dever de proteção policial⁸⁶, no sentido em que também no âmbito da segurança pessoal existe uma obrigação de atuação prestacional por parte do Estado (retomamos este aspeto em § 9º).

⁸¹ RAPOSO, João, *Direito...*, p. 44.

⁸² Sobre interesses legalmente protegidos e seus efeitos, ver OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*. vol. 1. Coimbra: Almedina, 2016, p. 231.

⁸³ Como escreve PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Em busca do Ato Administrativo Perdido*, 2ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003, p. 287: «as normas do direito de polícia, interpretadas à luz da Constituição, também têm por objetivo a defesa dos interesses individuais e podem fundamentar a existência de direitos subjetivos dos privados». Noutro sentido, CANAS, Vitalino, “A actividade de polícia e a actividade policial como actividades limitadoras de comportamentos e de posições jurídicas subjectivas”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 1262, aceita a existência de interesses legítimos, mas nega que os cidadãos tenham direito subjetivos à atividade de polícia ou a comportamentos ou atos de polícia.

⁸⁴ Sobre esta categoria de direitos subjetivos, ver OTERO, Paulo, *Manual...*, p. 237; PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Direito Constitucional e Direito Administrativo sem fronteiras*. Coimbra: Almedina: 2019, pp. 120ss; e enquanto direito subjetivo público à intervenção policial, ver SARMENTO E CASTRO, Catarina, *A questão das polícias municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 318; e DIAS DA SILVA, Henrique, *O Código de Procedimento Administrativo e a atividade de polícia*, in JURISMAT: Revista Jurídica, n.º 2, 2013, p. 171.

⁸⁵ Cfr. GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Teoria Geral...*, p. 127; e BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança...*, p. 296.

⁸⁶ Cfr. SILVA SAMPAIO, Jorge, *O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 54.

§ 3º Enquadramento histórico-político

Feito o devido enquadramento temático, cingimo-nos agora à realidade portuguesa em matéria de segurança pessoal.

3.1. Segurança pessoal em Portugal

Constitui atribuição legal da PSP «*garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante*», conforme determina o artigo 3º, n.º 3 al c) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (LOPSP). A prossecução desta atribuição insere-se na atividade de segurança interna exercida pela PSP, tendo particular relevância a Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), uma vez que, apresentando-se a segurança interna como uma das funções constitucionalmente consagradas à polícia (art.º 272º, n.º 1 da CRP), a Segurança Pessoal assume os seus fins e princípios, particularmente enquanto garantia da ordem, da segurança e da tranquilidade públicas, proteção de pessoas, prevenção da criminalidade e contribuição para o normal funcionamento das instituições democráticas.

3.2. Antecedentes

Em Portugal, tal como no resto do mundo, sempre as altas figuras do poder tiveram por perto quem se incumbisse da sua segurança. A monarquia teve na Guarda Real um corpo exclusivamente dedicado à segurança pessoal dos nossos soberanos⁸⁷. Esta guarda palaciana teve diferentes formações e designações ao longo das diversas dinastias: Guarda da Câmara, Guarda de Alabardeiros e, mais tarde, Guarda Real dos Archeiros⁸⁸. No final do período monárquico os *pretorianos do rei*⁸⁹ pertenciam à Guarda Municipal, sendo sua herdeira a Guarda Nacional Republicana, na Primeira República. Mais tarde,

⁸⁷ As Ordenações Afonsinas ditavam que 20 soldados, cavaleiros, ou escudeiros, comandados por um fidalgo de confiança régia, vigiassem o rei noite e dia, cfr. *Ordenações do Senhor Rey D. Affonso V*, Livro I, p. 287.

⁸⁸ Cfr. SOUSA, A. D. de Castro e, *Origem da Guarda Real...*, op. cit., pp. 5 a 15; e MACHUQUEIRO, Pedro Urbano, “*Nos bastidores da Corte*”: *O Rei e a Casa Real na crise da Monarquia 1889-1908. Anexos*. Lisboa: FCSH-UNL, 2013, pp. 10 a 13. Sobre a Guarda Real dos Archeiros em particular, ver MACHUQUEIRO, Pedro Urbano, “*Nos bastidores da Corte*”: *O Rei e a Casa Real na crise da Monarquia 1889-1908*. Lisboa: FCSH-UNL, 2013 (tese de doutoramento), pp. 60 a 65.

⁸⁹ Cfr. PULIDO VALENTE, Vasco, *O Poder e o Povo*. Lisboa: Alêtheia, 2010, p. 25.

na ditadura militar, a GNR é remetida às zonas rurais e dispersa pela província, com o objetivo de controlo político⁹⁰. Era ainda comum que alguns amigos próximos e ajudantes de campo acompanhassem os líderes de então nas suas deslocações e aparições públicas, zelando também pela sua segurança⁹¹.

3.3. Origem

Entretanto, em 1918 havia sido criada a Direção-Geral de Segurança Pública⁹², cuja repartição de Polícia Preventiva veria eventualmente passar as suas competências para a Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE, mais tarde PIDE, e depois DGS) do Estado Novo. Esta polícia política designava por “serviço de vigilância”⁹³ o acompanhamento permanente ao Presidente do Conselho⁹⁴. Todavia, a primeira referência legal às funções de proteção e segurança de altas entidades surge apenas com o Decreto-Lei n.º 43582 (publicado no Diário do Governo n.º 78/1961, Série I, de 1961-04-04), que altera orgânica dos serviços da PIDE:

Art. 7.º

Cabe à Polícia Internacional e de Defesa do Estado, de modo especial:

15.º Estabelecer e promover as medidas de segurança em relação a todas as altas entidades, quer nacionais, quer estrangeiras, adentro do território nacional, podendo recorrer, se necessário, à colaboração e auxílio das outras forças de segurança.

Sucedânea da PIDE, a DGS manteve aquela atribuição, conforme o Decreto-Lei n.º 368/72 de 30 de setembro (publicado no Diário do Governo n.º 229/1972, Série I, de 1972-09-30):

Art. 14.º

Cabe especialmente à Direcção-Geral de Segurança:

2) Estabelecer e promover a segurança pessoal do Chefe do Estado, Presidente do Conselho de Ministros e de todas as altas entidades, quer nacionais, quer estrangeiras, adentro do território nacional;

⁹⁰ Cfr. AAVV, *História Militar de Portugal* (coordenação de Nuno Severiano Teixeira). Lisboa: A esfera dos livros, 2017, p. 482; e também em consequência da sua participação no golpe que ficou conhecido como “noite sangrenta”.

⁹¹ No atentado que tirou a vida a Sidónio Pais, o ajudante Eurico Cameira cobriu-o com o corpo, não impedindo, contudo, que o presidente fosse atingido, cfr. NOBRE, Eduardo, *Duelos & Atentados*. [s.l.]: Quimera, 2004, p. LXI.

⁹² Decreto n.º 4166, publicado no Diário do Governo n.º 91, Série I, de 1918-04-29.

⁹³ Cfr. entrevista a Óscar Cardoso, em SANTOS, Bruno Oliveira, *Histórias secretas da PIDE/DGS*. Lisboa: Nova Arrancada, 2000, p. 12.

⁹⁴ Cfr. MADEIRA, João, *1937 O atentado a Salazar*. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2013, p. 22.

3.4. Início

Após o 25 de abril, logo em 1974, a PSP passou a assegurar aquelas funções⁹⁵, ainda que não lhe tivessem sido especificamente atribuídas. Mas o período pós revolucionário foi de uma certa indefinição⁹⁶, com a segurança interna a ficar sob a direção das forças armadas através do Comando Operacional do Continente. Em 1976, o primeiro Presidente da República democraticamente eleito, Ramalho Eanes, tem uma equipa de segurança pessoal formada por polícias e militares⁹⁷. Também por essa altura, o controle do aparelho policial volta às autoridades civis sob o Ministério da Administração Interna.

3.4.1. Conjuntura

Em 13 de novembro de 1979 o terrorismo transnacional manifesta-se em Portugal e estimula algumas mudanças. Um atentado à porta da embaixada de Israel vitima o guarda da PSP, Ildefonso Pereira, destacado para segurança pessoal do embaixador de Israel em Lisboa. A tentativa de assassinato do diplomata foi reivindicada por um grupo extremista palestino, a Organização Nasserista para a Libertação dos Presos no Egipto. Quase imediatamente é criada a Divisão de Segurança, pela Portaria do MAI n.º 613/79, de 24 de novembro (publicada no DR n.º 272, Série I, de 1979-11-24) e, pouco tempo depois, o Grupo de Operações Especiais, pelo Decreto-Lei n.º 506/79, de 24 de dezembro (publicado no DR n.º 295, Série I, 1º suplemento, de 1979-12-24). A Divisão de Segurança incorporou os elementos da PSP afetos à segurança pessoal e o GOE constituiu-se como uma força antiterrorista. Além da segurança pessoal, a Divisão de Segurança da PSP de Lisboa teve ainda a seu cargo a segurança de instalações oficiais e diplomáticas.

Não tardou a que outros incidentes obrigassem a intervenções reativas no âmbito da segurança pessoal. A 12 de maio de 1982, em Fátima, durante a procissão das velas, elementos da segurança pessoal destacados para a proteção do papa João Paulo II impediram o padre Juan Krohn de o atingir com um sabre. No ano seguinte, a 27 de julho,

⁹⁵ Cfr. FARINHA, Luís Peça, *Operações Especiais na PSP*, in Apresentação da 24ª Sessão Nacional de Segurança e Justiça, no ISCPSI, em 15 de maio de 2013. Disponível em <http://www.iscpsi.pt/> [2018-12-05].

⁹⁶ Cfr. ALVES, Flávio dos Santos; VALENTE, António Maria da Costa, *Polícia de Segurança Pública: origem, evolução e actual missão*. Revista Politeia, a.3 n.1 janeiro/junho 2006, p. 81.

⁹⁷ Cfr. CARRILHO, Luís Ribeiro, *Doutrina tática e estratégica...*, p. 121.

a embaixada turca em Lisboa foi tomada de assalto por um grupo terrorista do aclamado Exército Revolucionário Arménio. Um dia antes, o segurança pessoal do embaixador turco, havia já identificado uma situação anormal, tendo referenciado a matrícula de uma viatura suspeita. Os tempos eram de especial cautela, pois já a 7 de junho de 1982, o adido comercial da embaixada da Turquia havia sido assassinado à porta da sua casa, em Linda-a-Velha, num ato reivindicado por outro grupo terrorista arménio, os Comandos da Justiça do Genocídio Arménio. No fatídico dia do assalto à embaixada foi novamente o segurança pessoal, Túlio Rosado, quem primeiro viu o carro suspeito com homens armados no seu interior e ainda tentou dar o alarme disparando dois tiros para o ar e gritando «terroristas»⁹⁸. Lá chegados, depois de terem feito a sua primeira vítima, o agente da PSP de guarda às instalações, os assaltantes barricaram-se na residência oficial, anexa à embaixada, onde mantiveram sequestrados reféns. O embaixador turco encontrava-se ausente do país. Com o edifício já cercado pela polícia, os terroristas tentavam armadilhar os acessos quando provocaram uma explosão que, além dos próprios atacantes, vitimou uma refém que não resistiu aos ferimentos.

Noutros incidentes terá contribuído para a fatalidade a ausência de segurança pessoal. Assim foi no atentado a Issam Sartawi, membro da OLP, ocorrido a 10 de abril de 1983 em Montechoro, no Algarve. O ativista político encontrava-se a participar no congresso da Internacional Socialista e o risco de atentado era conhecido. Sartawi havia já escapado a 23 tentativas contra a sua vida⁹⁹, mas em Portugal recusou as medidas de segurança que o Estado português pusera à disposição de pessoas consideradas de alto risco¹⁰⁰, que incluíam segurança pessoal. O assassinato foi reivindicado pela organização Abu Nidal que não tolerava a posição de Sartawi para uma solução pacífica do conflito israelo-palestiniano. Outro caso foi o do homicídio do diretor-geral dos Serviços Prisionais, Gaspar Castelo Branco, em 15 de fevereiro de 1986, à porta da sua casa. Estando na mira da organização terrorista FP-25, o diretor tinha acompanhamento policial permanente, mas naquele dia decidiu sair sozinho depois de dispensar os polícias encarregues da sua segurança pessoal¹⁰¹. Atenta a notoriedade da vítima, as medidas de

⁹⁸ Segundo declarações do próprio em entrevista televisiva, transmitida no programa da SIC *Perdidos e Achados*, em 2011-06-08, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=dkzdPFWztfq> [2019-05-08].

⁹⁹ Cfr. BENTO, André das Neves, “O Assassinio de Issam Sartawi. O Atentado Terrorista Árabe de Montechoro em 1983 e a Questão da Segurança versus Posição Geo-Estratégica da Região Algarvia”, in *11º Congresso do Algarve: comunicações*. Silves: Racal Clube, 2001, pp. 73 a 78.

¹⁰⁰ Cfr. MATEUS, Rui, *Contos Proibidos – Memórias de um PS desconhecido*. Lisboa: Dom Quixote, 1996, p. 231.

¹⁰¹ Cfr. VILELA, António José, *Viver e morrer em nome das FP-25*. Cruz Quebrada: Casa das Letras, 2005, p. 249; e como noticiado no Jornal *Expresso*, edição de 1986-02-22, p. 5.

segurança das altas entidades foram redobradas, «[n]os dias seguintes, Cavaco Silva, então primeiro-ministro mudou-se com a família para a residência oficial em São Bento. Todos os ministros, sem excepção, passaram a andar com guarda-costas e vários seguranças pessoais. Os juízes e Procuradores do processo FP-25 passaram a ser guardados dia e noite, pernoitando, às vezes, em locais alternados e sempre secretos»¹⁰². A organização foi responsável por 18 mortes e numerosos assaltos¹⁰³, números demonstrativos da expressividade do terrorismo doméstico neste período.

3.4.2. Efeitos

Numa época em que o terrorismo esteve particularmente ativo em Portugal¹⁰⁴, exigiam-se serviços e unidades de segurança que permitissem prevenir e combater a criminalidade grave. No plano político, as grandes preocupações dos primeiros Governos Constitucionais após a revolução de 1974 haviam sido sobretudo de natureza económica e social (o combate ao desemprego e à inflação e a falta de infraestruturas), num clima de quase constante crise política. Mas a partir de 1982, com a primeira revisão constitucional, clarificou-se o papel da polícia e o das forças armadas, criando condições para a estruturação do sistema de segurança interna¹⁰⁵.

A expressão “segurança interna” foi introduzida na revisão constitucional de 1982, no artigo 272º, enquanto função da Polícia, opondo-se à defesa nacional¹⁰⁶. A discussão social e política em torno da liberdade e segurança das pessoas¹⁰⁷ – valores fundamentais de uma sociedade democrática – acelerou a criação de alguns dos principais instrumentos estruturantes da segurança interna, como o Sistema de Informações da República Portuguesa¹⁰⁸ ou o Regime Jurídico do Estado de Sítio e do Estado de

¹⁰² CASTELO-BRANCO, Manuel, *Gaspar Castelo-Branco, finalmente – 30 anos depois*, 2016, disponível em <https://31daarmada.blogs.sapo.pt> [2019-01-05].

¹⁰³ Cfr. SILVA, Raquel B. P.; MACHADO, Carla, *O envolvimento na luta armada política em Portugal: A perspectiva dos seus actores*, in *Revista Análise Psicológica*, vol. 30, n.º 1-2, janeiro 2012, p. 205; ou BARRA DA COSTA, José Martins, *O terrorismo e as FP 25 anos depois*. Lisboa: Edições Colibri, 2004.

¹⁰⁴ Cfr. MATOS, Hermínio Joaquim de, *Terrorismo & Contraterrorismo. Sistemas de Segurança Interna*. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2016, p. 53.

¹⁰⁵ Cfr. FIÃES FERNANDES, Luís, *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI, 2014, p. 40.

¹⁰⁶ Reforçando essa vontade inequívoca do legislador contitucional de separar as duas funções do Estado, a Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro (publicada no DR n.º 285, Série I, de 1982-12-11) fixa a exclusividade das forças armadas na execução da defesa nacional.

¹⁰⁷ Sobre a dicotomia liberdade/segurança ver SOUSA, António Francisco de, “A Polícia na Constituição Portuguesa”, in GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *II Colóquio...*, p. 38, e GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Segurança, um tópico jurídico em reconstrução*. Lisboa: Âncora, 2013, p. 22.

¹⁰⁸ Lei n.º 30/84, de 5 de setembro (publicada no DR n.º 206, Série I, de 1984-09-05).

Emergência¹⁰⁹, e influenciou a produção legislativa de diversos diplomas que consolidaram o sistema de segurança interna¹¹⁰.

3.5. Evolução

No respeitante à segurança pessoal, urgia definir a responsabilidade da PSP na segurança dos órgãos de soberania. Internamente¹¹¹ solicita-se o estudo e elaboração de legislação que defina a responsabilidade da PSP na segurança pessoal e das instalações dos órgãos de soberania.

Finalmente, na revisão ao primeiro Estatuto da PSP¹¹², através do Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de maio (publicado no DR n.º 106, Série I, de 1985-05-09), atribui-se especificamente a missão de segurança pessoal àquela força:

Art. 7.º

Outras competências

2 – Em matéria de segurança pessoal, compete à PSP, sem prejuízo da competência territorial das demais forças de segurança:

a) Garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania;

b) Garantir a segurança pessoal de altas entidades nacionais ou estrangeiras e de outros cidadãos quando sujeitos a situação de ameaça relevante.

3 - As condições em que deve ser garantido o regime especial de segurança pessoal a que se refere o número anterior, bem como os meios a utilizar para esse fim, serão definidas por despacho do Ministro da Administração Interna.

As competências em matéria de segurança pessoal voltam a ter previsão formal no ordenamento jurídico português. Então, perante o vazio legal de normas de execução, o próprio Comando-Geral da PSP determina essa missão à Divisão de Segurança do Comando Distrital da PSP de Lisboa, e restringe tal tarefa aos elementos com funções policiais devidamente habilitados com o Curso de Segurança Pessoal¹¹³.

¹⁰⁹ Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (publicada no DR n.º 225, Série I, de 1986-09-30).

¹¹⁰ E. g.: (1) Lei n.º 20/87, de 12 de junho (primeira Lei de Segurança Interna); (2) Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de fevereiro (Normas de funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança); (3) Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/88 (Regimento do Conselho Superior de Segurança Interna); (4) Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88 (Instruções sobre a segurança de matérias classificadas); (5) Resolução do Conselho de Ministros de 1989-03-16 (Plano de Coordenação e Cooperação das Forças e Serviços de Segurança); (6) Decreto-Lei n.º 295-A/90 (lei orgânica da PJ); (7) Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de dezembro (lei orgânica da PSP).

¹¹¹ Cfr. Despacho n.º 24/CG/83 do Comando-Geral da PSP.

¹¹² Decreto-Lei n.º 39497, de 31 de dezembro (publicado no Diário do Governo n.º 290, Série I, de 1953-12-31).

¹¹³ Cfr. Despacho n.º 08/CG/86.

3.5.1. Criação do CSP

As características próprias da atividade de segurança pessoal evidenciavam uma necessidade de autonomia em relação ao restante serviço policial, levando os seus dirigentes a repensar a estrutura e sugerir a criação de uma unidade própria¹¹⁴. Essa pretensão ganhou forma, algum tempo mais tarde, na sequência da reestruturação das forças de segurança. Em 1994, com a aprovação de uma nova lei orgânica da PSP¹¹⁵, reiterou-se a competência da PSP em matéria de Segurança Pessoal, agora como “competência exclusiva”¹¹⁶, e nasceu o Corpo de Segurança Pessoal:

Artigo 48.º

Corpo de Segurança Pessoal

1 - O Corpo de Segurança Pessoal (CSP) é uma unidade especialmente preparada e vocacionada para a segurança pessoal e compete-lhe:

- a) Garantir a segurança pessoal de membros de órgãos de soberania;*
- b) Garantir a segurança de altas entidades nacionais e estrangeiras e de outros cidadãos quando sujeitos a situação de ameaça relevante;*
- c) Garantir, em situações especiais, a segurança interna de instalações oficiais.*

2 - O CSP poderá destacar forças em permanência ou reforçar, eventualmente, outros comandos, por determinação do comandante-geral.

O diploma previa ainda que o CSP, a par do GOE e do Corpo de Intervenção, integrasse um Comando das Forças Especiais¹¹⁷, mas este nunca chegou a ser implementado. Os esforços de unificação ficaram-se pelo estabelecimento de uma gratificação mensal ao pessoal do CSP equiparada à das outras unidades especiais¹¹⁸.

A partir de 1996 a segurança pessoal do Presidente da República passa a integrar o Serviço de Segurança da Presidência da República¹¹⁹. Aquele serviço inclui um destacamento da PSP e outro da GNR, mas a segurança pessoal do Presidente da República é assegurada pelo pessoal especializado do CSP, que tem exclusividade de competência nessas funções.

¹¹⁴ Cfr. Despacho n.º 15/GABCMDTGER/91.

¹¹⁵ Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de dezembro (publicado no DR n.º 300, Série I-A, de 1994-12-29)

¹¹⁶ Cfr. título do art.º 6º do Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de dezembro.

¹¹⁷ Cfr. art.º 43º do Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de dezembro.

¹¹⁸ Decreto-Lei n.º 126/95, de 1 de junho (publicado no DR n.º 127/1995, Série I-A, de 1995-06-01).

¹¹⁹ Criado pela Lei n.º 7/96, de 29 de fevereiro (publicado no DR n.º 51/1996, Série I-A, de 1996-02-29), em especial os art.ºs 2º e 10º.

3.5.2. Desenvolvimento

A seguinte grande reforma na PSP, em 1999¹²⁰, configura o Corpo de Segurança Pessoal como unidade autónoma, na direta dependência do Diretor Nacional da PSP¹²¹. Em pouco tempo, a criação de um brasão de armas¹²², e mais tarde boina e distintivo próprios¹²³ elevam a distinção da especialidade, dando-lhe uma imagem própria.

3.5.3. Incremento de competências

Entretanto, em legislação complementar¹²⁴, reconhecem-se competências ao CSP no âmbito do Processo Penal, nomeadamente nas medidas de proteção a testemunhas que corram perigo de atentado contra a sua vida. O Decreto-Lei n.º 190/2003, de 22 de agosto, que vem regulamentar a Lei de Proteção de Testemunhas¹²⁵, encarrega o CSP da proteção policial de testemunhas:

Artigo 9.º

Proteção policial

Para efeitos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 93/99, de 14 de Julho, a autoridade judiciária solicita ao corpo de segurança pessoal da Polícia de Segurança Pública a proteção policial da testemunha, familiares ou outras pessoas que lhe sejam próximas, sem prejuízo da intervenção ou cooperação de outros órgãos de polícia criminal.

Para este desenvolvimento na legislação de proteção de testemunhas muito contribuiu o afamado caso “Casa Pia”. As revelações em volta do escândalo que implicou figuras públicas no abuso de menores, e a mediatização que granjeou o respetivo processo judicial, reclamaram maior exigência na proteção de testemunhas e magistrados¹²⁶. Outros casos mediáticos – por exemplo os processos “passerelle” ou “máfia da noite”, como ficaram conhecidos, de tráfico de pessoas e lenocínio, e de segurança ilegal, extorsão e criminalidade violenta – obrigaram também a um reforço da segurança a todos os níveis, no qual a segurança pessoal foi especialmente solicitada pelos tribunais.

¹²⁰ Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro (publicada no DR n.º 22/1999, Série I-A, de 1999-01-27).

¹²¹ O Comando-Geral da PSP passa a designar-se Direção Nacional. A chefia deixa de ser exercida por um oficial do Exército e passa para um oficial formado na Escola Superior de Polícia, o que foi inédito.

¹²² Portaria do MAI n.º 427/2005, de 18 de abril (publicada no DR n.º 75/2005, Série I-B, de 2005-04-18).

¹²³ Portaria do MAI n.º 523/2009, de 18 de maio (publicada no DR n.º 95/2009, Série I, de 2009-05-18).

¹²⁴ Decreto-Lei n.º 190/2003, de 22 de agosto (publicado no DR n.º 193/2003, Série I-A, de 2003-08-22).

¹²⁵ Lei n.º 93/99, de 14 de julho (publicada no DR n.º 162/1999, Série I-A, de 1999-07-14).

¹²⁶ Cfr. RASI 2002, p. 121.

3.6. Atual enquadramento

Entrementes, vinha preconizando-se a necessidade de maior coordenação, integração e complementaridade de ação das valências especiais da PSP¹²⁷, o que veio a materializar-se na última reforma à lei orgânica da PSP¹²⁸, com a criação da Unidade Especial de Polícia (UEP). A reestruturação das unidades especiais resultou da decisão de integração das competências especiais numa única estrutura orgânica¹²⁹. A UEP é uma unidade que integra, sob um comando único, cinco valências: a segurança pessoal, as operações especiais, a ordem pública, a inativação de explosivos, e a cinotecnia. Estas competências atribuídas por lei são assumidas, respetivamente, pelas seguintes subunidades: Corpo de Segurança Pessoal, Grupo de Operações Especiais, Corpo de Intervenção, Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo, e Grupo Operacional Cinotécnico. Para além destas subunidades, sedeadas em Lisboa, podem ser destacadas, ou colocadas com caráter permanente, forças da UEP na dependência operacional, logística e administrativa dos comandos territoriais de polícia. Em matéria de competências do CSP, a LOPSP apenas passa a acrescentar a proteção policial de testemunhas, já cometida através legislação avulsa, como vimos.

3.6.1. Situação presente

O desenvolvimento da atividade de segurança pessoal tem acompanhado as tendências verificadas no país e no estrangeiro. De acordo com os relatórios anuais de segurança interna, o maior incremento das ações de segurança pessoal tem-se devido à intensidade de visitas de altas entidades estrangeiras. Entre as missões mais complexas contam-se as visitas apostólicas papais e as visitas oficiais de diversos chefes de Estado, bem como grandes eventos como a Expo'98 ou a assinatura do Tratado de Lisboa. O CSP tem ainda marcado presença nas mais importantes cerimónias de Estado, garantindo a proteção de entidades nacionais e estrangeiras. A par do Protocolo de Estado, a Segurança é o outro grande pilar na organização de qualquer visita oficial ou de Estado¹³⁰.

O raio de ação da segurança pessoal não se limita ao território nacional. A segurança permanente de algumas entidades nacionais exige também um

¹²⁷ Cfr. FARINHA, Luís Peça, *Operações Especiais...*, p. 7.

¹²⁸ Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

¹²⁹ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007 (publicada no DR n.º 55, Série I, de 2007-03-19), particularmente o número 3.3 do ponto II.

¹³⁰ Cfr. BOUZA SERRANO, José de, *O Livro do Protocolo*, Lisboa: A Esfera dos Livros, 2011, p. 581.

acompanhamento policial além-fronteiras¹³¹. A atuação no estrangeiro inclui ainda a participação em exercícios e formações no âmbito das relações bilaterais¹³².

Por fim, como já se referiu, a atividade do Corpo de Segurança Pessoal abrange a proteção policial de testemunhas, e a segurança pessoal de outros cidadãos sujeitos a ameaça¹³³.

Enquanto Corpo de Segurança Pessoal, não se regista qualquer fatalidade no cumprimento da missão.

¹³¹ Com a conseqüente compressão dos poderes de autoridade, a atuação fora da sua jurisdição deve fazer-se em colaboração com as forças territorialmente competentes.

¹³² Cfr., a título de exemplo, RASI 2015 e RASI 2018, e os Relatórios de Atividades da PSP de 2011, 2014 e 2015.

¹³³ e.g. a comitiva da Seleção Nacional de Futebol.

§ 4º Missão e competências do CSP

4.1. Prelucidação

As atribuições e competências da PSP encontram-se hoje condensadas na Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que aprova a orgânica da PSP. Antes de mais, porém, cabe esclarecer que este diploma não se trata de uma lei orgânica no sentido formal. Isto porque, de acordo com o princípio da tipicidade, é a CRP que estatui quais atos legislativos revestem a forma de leis orgânicas¹³⁴. Acontece que as matérias que entram nesse bloco de legalidade reforçada¹³⁵, não incluem o regime das forças de segurança, da al. u) do artigo 164º. Tal regime é objeto de uma simples lei da Assembleia da República, ou seja, mesmo havendo reserva absoluta de competência legislativa da AR, não se exige um procedimento especial¹³⁶. As leis orgânicas exigem, por sua vez, aprovação por maioria absoluta na votação final global, o que no caso da LOPSP foi até ultrapassado¹³⁷, houvesse tal critério sido necessário.

Apesar de tudo, embora não seja, em rigor, uma lei orgânica, trata-se ainda assim de uma lei que se enquadra na aceção material de lei orgânica, na medida em que organiza e regula o funcionamento de um serviço¹³⁸. No seguimento, utilizaremos a expressão “lei orgânica” ou, em nome da economia, a forma abreviada “LOPSP”, para nos referirmos a esta “lei da orgânica da PSP”, termo que seria o mais rigoroso.

4.2. Segurança pessoal nas atribuições da PSP

A segurança pessoal encontra-se entre as atribuições adicionais da PSP, enumeradas no artigo 3º da LOPSP. Dizemos adicionais, em primeiro lugar, devido à construção do preceito normativo, que divide as atribuições em dois grupos: num deles enumera aqueles fins que são, de uma forma geral, partilhados com a outra força de segurança¹³⁹, e no seguinte acrescenta os que apenas são cometidos à PSP. Em segundo lugar, evitamos propositadamente classificar estas atribuições como exclusivas porque

¹³⁴ Cfr. art.º 166º, n.º 2 da CRP.

¹³⁵ Cfr. art.º 112º, n.º 3 da CRP.

¹³⁶ Cfr. art.º 168º, n.º 5 da CRP.

¹³⁷ Cfr. Diário da AR n.º 108, I Série, de 2007-07-20, p. 47.

¹³⁸ Cfr. MACHADO, J. Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 100.

¹³⁹ Cfr. art.º 3º, n.º 1 da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (publicada no DR n.º 213, Série I, de 2007-11-06), que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana.

nesta reforma da orgânica da PSP o legislador optou por retirar a expressão “atribuição exclusiva”¹⁴⁰, precisamente em matéria de segurança pessoal. Por entendermos ser essa uma questão que merece melhor aprofundamento deixamos a sua análise para momento posterior (ver § 8º).

Voltando ao artigo 3º da LOPSP, é na alínea c) do seu número 3 que se determina caber à PSP «*garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante*». Para garantir a prossecução desta atribuição, a PSP dispõe de órgãos e serviços especializados e dotados das competências necessárias. Assim, a segurança pessoal é uma competência cometida à Unidade Especial de Polícia¹⁴¹, organismo que compreende cinco subunidades operacionais, entre as quais o Corpo de Segurança Pessoal. E esse é o serviço a quem cabe executar a missão¹⁴² de segurança pessoal¹⁴³. Daqui resulta, no respeito pelo princípio da especialidade¹⁴⁴, que o CSP somente possa desenvolver as tarefas que lhe são cometidas para alcançar os respetivos fins institucionais¹⁴⁵, implicando «*um ajustamento funcional do exercício da capacidade aos fins a atingir*»¹⁴⁶.

4.2.1. Dissemelhanças

Já nos referimos à ambiguidade do termo “segurança pessoal” fora do ordenamento jurídico português (no ponto 2.1.1.) mas verifica-se, por cá, que a própria LOPSP apresenta diferentes formulações. Enquanto no seu artigo 3º fala em «*segurança*

¹⁴⁰ Como constava no art.º 2º, n.º 4 da lei orgânica revogada (Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro).

¹⁴¹ Cfr. art.º 40º da LOPSP.

¹⁴² Nas normas da organização da administração direta do Estado, missão exprime as funções fundamentais e determinantes de cada serviço e objetivos essenciais a garantir, cfr. art.º 11º, n.º 1 da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (publicada no DR n.º 12, Série I-A, de 2004-01-15). Segundo CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora, 2000, p. 117: «*atribuições são os fins que a lei comete às pessoas coletivas; competências são os poderes jurídicos de que os órgãos de uma pessoa coletiva dispõem para prosseguirem as atribuições desta; missões são as tarefas desenvolvidas pelos diversos serviços públicos*»; ainda sobre serviços públicos e suas missões, ver TAVARES, José, *Administração Pública e Direito Administrativo. Guia de Estudo*, 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2000, pp. 59 a 61.

¹⁴³ Cfr. art.º 44º da LOPSP.

¹⁴⁴ Ver, por exemplo, ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de, *Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina, 2018, p. 58.

¹⁴⁵ O Regime de recrutamento, colocação e prestação de serviço na Unidade Especial de Polícia da PSP (anexo à Ordem de Serviço n.º 70, Parte II, de 2010-04-23, da Direção Nacional da PSP) concretiza esta ideia quando diz, no seu art.º 16, n.º 8, que «*ao pessoal da UEP é vedado o desempenho de funções ou missões [...] não atribuídas especificamente à unidade [...]*».

¹⁴⁶ CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, 10ª edição. Lisboa: Coimbra Editora, 1973, p. 202.

peçoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante», vem depois, no artigo 40º referir-se apenas a «segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades», para depois, no artigo 44º já acrescentar «segurança pessoal de altas entidades, membros de órgãos de soberania, proteção policial de testemunhas ou outros cidadãos sujeitos a ameaça».

Ao que parece, o termo “segurança pessoal” do artigo 3º, ou seja, enquanto atribuição da PSP, é usado num sentido lato, abrangendo todos os seus possíveis beneficiários. O artigo 40º, talvez porque compila todas as diferentes missões da UEP, apresenta uma fórmula mais curta, que exclui os “restantes cidadãos”. Mas o artigo 44º – que poderia ter melhor formulação – já demarca a atividade de segurança pessoal a altas entidades e membros de órgãos de soberania, por um lado, da atividade de proteção policial de testemunhas, por outro, conceito este introduzido mais recentemente na legislação policial. O legislador terá optado por fazer a separação dessas tarefas por referência à legislação de proteção de testemunhas¹⁴⁷, onde se utiliza o termo “proteção policial”. Reconhecemos a pertinência dessa distinção embora não possamos deixar de manifestar reservas quanto à clareza da norma na indicação dos seus destinatários¹⁴⁸.

No sentido de aprofundar esta matéria, analisamos seguidamente as competências em matéria segurança pessoal e proteção policial, a que acrescentamos a certificação de segurança privada, no quadro das atribuições da PSP.

4.3. Segurança pessoal

4.3.1. Quem tem segurança pessoal

Na definição dos beneficiários de segurança pessoal as normas nacionais devem refletir os acordos internacionais em que Portugal é signatário, como por exemplo a Convenção sobre Prevenção e Repressão de Crimes contra Pessoas Gozando de Proteção

¹⁴⁷ Cfr. Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro e o decreto-Lei n.º 190/2003, de 22 de agosto.

¹⁴⁸ Não fica claro, em primeiro lugar, se se refere apenas às altas entidades que sejam órgãos de soberania e, segundo, se inclui “outros cidadãos sujeitos a ameaça” na segurança pessoal ou na proteção policial. Neste último caso, precisamos de recorrer a legislação avulsa para confirmar que a proteção policial só se aplica a testemunhas, seus familiares e outras pessoas que lhe sejam próximas (cfr. art.º 20º, n.º 1, al. *d*) da Lei n.º 93/99, de 14 de julho).

Internacional, Incluindo os Agentes Diplomáticos¹⁴⁹, onde se estabelece que os Estados Partes devem tomar as medidas possíveis para prevenir atentados a pessoa gozando de proteção internacional, em que se incluem chefes de Estado ou de Governo e ministros dos Negócios Estrangeiros, bem como os familiares que os acompanhem.

Nas fontes internas, a LOPSP estatui que a segurança pessoal abrange as altas entidades, os órgãos de soberania, e outros cidadãos sujeitos a ameaça, pelo que é pertinente enumerar uns e outros.

Quanto aos órgãos de soberania, dispõe a CRP que eles são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais¹⁵⁰. Questão a que a LOPSP não responde é quais são em concreto os beneficiários considerados para efeitos de medidas de segurança pessoal no caso dos órgãos de soberania colegiais. A Assembleia da República, por exemplo, é composta por todos os deputados eleitos, enquanto o Governo integra os ministros, os secretários de Estado, e eventualmente subsecretários de Estado. Também quanto aos Tribunais, igualmente não se esclarece sobre quem recai em concreto a medida, se aos representantes dos tribunais superiores ou a qualquer juiz. Essa densificação é feita em favor das opções do executivo para a segurança interna, como adiante veremos.

Das altas entidades, inferimos que serão as que a lei assim classifique. Todavia, apenas deparamos com a locução “altas entidades” na Lei das precedências do Protocolo do Estado Português¹⁵¹, que enumera hierarquicamente um extenso rol de figuras (ver ANEXO A). Assim, e na ausência de um conceito de “alta entidade” para efeitos de segurança pessoal, nada obsta a que a Administração considere como tal aquelas assim qualificadas pela lei das precedências¹⁵², não só por uma razão de coerência terminológica, mas de unidade do sistema jurídico.

Atente-se, porém, que a lei das precedências dispõe sobre a hierarquia e o relacionamento protocolar das altas entidades públicas, e é com esse propósito que designa quem são as altas entidades. Note-se, por exemplo, que esta lei chega a incluir na secção relativa aos órgãos de soberania mais entidades até do que as constitucionalmente

¹⁴⁹ Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/94, de 5 de maio (publicada no DR n.º 104, Série I-A, de 1994-05-05), ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 22/94, de 5 de maio (publicado no DR n.º 104, Série I-A, de 1994-05-05).

¹⁵⁰ Cfr. art.º 110º da CRP.

¹⁵¹ Lei n.º 40/2006, de 25 de agosto (publicada no DR n.º 164/2006, Série I, de 2006-08-25).

¹⁵² Assim faz o Despacho n.º 15625/2013, do Gabinete do ministro dos Negócios Estrangeiros (publicado no DR n.º 232/2013, Série II, de 2013-11-29), que estabelece o regulamento de acesso e utilização das Salas das Altas Entidades dos aeroportos públicos nacionais.

designadas¹⁵³. Não se aceita que essa compartimentação, nomeadamente no tocante aos órgãos de soberania, suplante o constitucionalmente assente e, portanto, aquelas entidades que ultrapassem as mencionadas na Constituição como órgãos de soberania só podem ser consideradas como tal para os efeitos daquela lei.

Por fim, “outros cidadãos sujeitos ameaça” poderão ser todas aquelas pessoas – que não sejam órgãos de soberania ou altas entidades – sobre as quais exista um cenário de ameaça que justifique a aplicação da medida de segurança pessoal, ou seja que exista interesse em proteger, o qual terá de ser um interesse manifestamente público¹⁵⁴. Poderão ser desde dirigentes políticos, representantes religiosos ou da sociedade civil, atletas e suas comitivas, adidos e comitivas militares, entre outros. Porém, excluem-se as testemunhas em processo penal, a quem se aplicam antes medidas de proteção policial.

Tudo considerado, as pessoas que podem ter segurança pessoal, em abstrato, serão os titulares de órgãos de soberania como designados na CRP, as altas entidades, que corresponderão àquelas assim classificadas na lei, desde logo na Lei das Precedências e do Protocolo do Estado, e outros cidadãos em função da existência de especial ameaça que exista interesse público em prevenir.

4.3.2. Como se tem segurança pessoal

Em certos casos a segurança pessoal é definida ou fixada por lei. Assim acontece para a segurança pessoal do Presidente da República, que é determinada pela Lei n.º 7/96, de 29 de fevereiro, em cujo artigo 10º se define que o Serviço de Segurança da Presidência da República é a estrutura encarregada de garantir a segurança pessoal do presidente, entre outras tarefas. Como se disse, o Serviço de Segurança da PR é integrado por destacamentos da PSP e da GNR, cabendo a cada uma das forças de segurança o exercício das competências que lhes são próprias, a segurança pessoal do presidente é da responsabilidade do pessoal especializado da PSP. De igual forma, o regime orgânico do Gabinete do Primeiro-Ministro prevê um serviço de segurança, que é assegurado por

¹⁵³ Os vice-presidentes da Assembleia da República (art.º 15º), os altos dirigentes partidários e parlamentares (art.º 16º), as altas entidades das regiões autónomas (art.º 17º), os conselheiros de Estado (art.º 18º), os presidentes das comissões parlamentares (art.º 19º), os secretários e subsecretários de Estado (art.º 20), os deputados à Assembleia da República (art.º 21º), os deputados ao Parlamento Europeu (art.º 22º), as ordens honoríficas portuguesas (art.º 23º), e os altos magistrados (art.º 24º, todos da lei das precedências).

¹⁵⁴ Cfr. art.º 266º, n.º 1 da CRP.

elementos do CSP, exercendo essas funções em regime de exclusividade¹⁵⁵. Em ambos os casos esses polícias encontram-se na situação de adidos ao mapa de pessoal da PSP¹⁵⁶.

Para todos os outros beneficiários, o instrumento que determina a aplicação de medidas de segurança pessoal é o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança¹⁵⁷ (PCCCOFSS), documento classificado que define as medidas e operações concertadas no âmbito da segurança interna, em que se inclui a proteção e segurança a altas entidades e cidadãos sujeitos a ameaça. Segundo o Plano, a segurança pessoal e outras medidas de segurança a implementar dependem essencialmente do grau de ameaça avaliado, da categoria da entidade e/ou da qualidade da visita¹⁵⁸. Significa isto que existem entidades a quem é atribuída segurança pessoal permanente ou temporária e, nalguns casos, somente em visitas oficiais.

Fora dos casos em que a medida se exija sem mais – e a exemplo do que acontece também ao nível supraestadual¹⁵⁹ –, a atribuição de segurança pessoal depende de um indicador do risco de atentado. Para o efeito, foi adotada a escala comum de avaliação da ameaça para as personalidades oficiais em visita à União Europeia criada pelo Conselho Europeu¹⁶⁰ utilizada no intercâmbio de *intelligence* entre os serviços de informações e as forças de segurança¹⁶¹. A competência para avaliar o grau de ameaça de uma entidade ou cidadão é externa à PSP¹⁶², sendo-lhe comunicado o grau definido para efeitos de aplicação das respetivas medidas de segurança. Adicionalmente, a PSP poderá executar avaliações de segurança pessoais ou institucionais, por iniciativa própria ou por solicitação de entidades externas, através dos seus serviços próprios, nomeadamente o

¹⁵⁵ Cfr. art.º 7º do Decreto-Lei n.º 12/2012, de 20 de janeiro (publicado no DR n.º 15, Série I, de 2012-01-20).

¹⁵⁶ Cfr. art.º 110ª, n.º 2, al. e) do EPPSP.

¹⁵⁷ Aprovado através da Deliberação n.º 230/2006, de 18 de maio, do Conselho de Ministros.

¹⁵⁸ Cfr. FERREIRA DE OLIVEIRA, José, *A manutenção da ordem...*, 452; e MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 74.

¹⁵⁹ Na Comissão Europeia, cfr. JOUE C 88 E, de 2014-03-17, p. 105. Também na ONU a segurança pessoal é implementada com base em pressupostos idênticos, ou seja, após uma análise de ameaça (*security risk assessment*) que determine a sua necessidade, exceto nos casos do Presidente da Assembleia Geral, do Secretário-Geral e do vice-Secretário-Geral, que têm segurança pessoal permanentemente, cfr. ONU, *Public Order...*, p. 7.

¹⁶⁰ Recomendação do Conselho de 6 de dezembro de 2001 (publicada no JOUE C 356, de 2001-12-14).

¹⁶¹ Cfr. CARRILHO, Luís Ribeiro, *Doutrina tática e estratégica...*, p. 123.

¹⁶² Esta avaliação prévia compete ao Serviço de Informações de Segurança, cfr. referido no RASI 2003, p. 33 e, mais pormenorizadamente, em FERREIRA DE OLIVEIRA, José, *A manutenção da ordem...*, p. 78.

Departamento de Informações Policiais¹⁶³, mas estas destinam-se a avaliar riscos e não o grau de ameaça.

4.4. Proteção policial

4.4.1. Origem e destinatários

A revisão do Código de Processo Penal¹⁶⁴, em 1998, em consonância com as recentes diretrizes europeias¹⁶⁵, determinou que através de lei especial se regulasse a proteção de testemunhas e de outros intervenientes no processo contra formas de ameaça, pressão ou intimidação¹⁶⁶. A lei de proteção de testemunhas¹⁶⁷ veio colmatar essa necessidade estabelecendo a proteção policial como uma medida pontual de segurança passível de aplicar-se estando em causa crime que deva ser julgado pelo tribunal coletivo ou pelo júri¹⁶⁸. Mais tarde a matéria veio a ser regulamentada¹⁶⁹, estabelecendo-se os requisitos para que uma testemunha possa beneficiar de proteção policial. O artigo 9º do Decreto-Lei n.º 190/2003, de 22 de agosto atribui competência ao CSP para conhecer das solicitações e providenciar proteção policial a testemunhas, familiares ou outras pessoas que lhe sejam próximas, sem prejuízo da intervenção ou cooperação de outros órgãos de polícia criminal, e o artigo 13º, n.º 1 da LOPSP dita a norma habilitante para exercer essa competência.

A proteção policial é uma das medidas pontuais de segurança previstas na lei de proteção de testemunhas¹⁷⁰, que se fundamenta no dever especial de tutela das testemunhas¹⁷¹ e que consiste na vigilância e proteção de forma continuada¹⁷² dos intervenientes processuais a proteger. Os destinatários das medidas de proteção policial

¹⁶³ Cfr. art.º 5º, al. *m*) da Portaria conjunta n.º 383/2008, de 29 de maio (publicada no DR n.º 103, Série I, de 2008-05-29).

¹⁶⁴ Lei n.º 59/98, de 25 de agosto (publicada no DR n.º 195/1998, Série I-A, de 1998-08-25).

¹⁶⁵ Resolução do Conselho da União Europeia n.º 97/C 10/01; e Recomendação n.º R (97) 13 do Conselho da Europa.

¹⁶⁶ Cfr. art.º n.º 139º, n.º 2 do Código de Processo Penal.

¹⁶⁷ Lei n.º 93/99, de 14 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2008, de 4 de julho e pela Lei n.º 42/2010, de 3 de setembro.

¹⁶⁸ Cfr. art.º 20º, n.º 1, al. *d*) da Lei n.º 93/99, de 14 de julho, conjugado com os art.ºs 13º e 14º do Código de Processo Penal.

¹⁶⁹ Decreto-Lei n.º 190/2003, de 22 de agosto (publicado no DR n.º 193/2003, Série I-A, de 2003-08-22).

¹⁷⁰ Cfr. art.º 20º, n.º 1, al. *d*) da Lei n.º 93/99, de 14 de julho.

¹⁷¹ Cfr. SILVA, Sandra Oliveira e, *A Protecção de Testemunhas em Processo Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 63; ABREU, Carlos Pinto de, “Os programas de proteção de testemunhas nos EUA e em Portugal”, in *2º Congresso de Investigação Criminal* (coordenação de Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias e Paulo de Sousa Mendes). Coimbra: Almedina, 2010, p. 374.

¹⁷² Cfr. SILVA, Sandra Oliveira e, *A Protecção de Testemunhas...*, p. 89.

são as testemunhas¹⁷³, seus familiares e outras pessoas que lhes sejam próximas. Ficam excluídos desta medida os magistrados, o que não impede que, requerendo medidas protetivas e definido o grau de ameaça, lhes seja atribuída segurança pessoal.

4.4.2. Particularidades

Segurança pessoal e proteção policial – ainda que tutelem os mesmos bens jurídicos pessoais (vida, integridade física ou psíquica, liberdade) – não se confundem. Desde logo porque a primeira é uma atividade de segurança interna, cabendo ao executivo estabelecer a sua aplicação, enquanto a proteção policial é do foro dos tribunais, só podendo ser atribuída mediante ordem da autoridade judiciária competente¹⁷⁴. Durante o inquérito, a proteção policial é ordenada oficiosamente pelo Ministério Público, podendo ser requerida pela testemunha ou pelo seu representante legal, ou ainda pelas autoridades policiais. Após o inquérito é ordenada pelo juiz que presida à fase em que o processo se encontra, a requerimento do Ministério Público.

Existe alguma margem de livre apreciação na requisição da força pública para a garantia da segurança das testemunhas («*sempre que ponderosas razões de segurança o justifiquem*»¹⁷⁵) devendo a medida a adotar ser ajustada à gravidade do crime, à intensidade do risco resultante da prestação de declarações e ao estatuto do participante processual¹⁷⁶, segundo o princípio da proporcionalidade¹⁷⁷, na sua tripla dimensão de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Na avaliação da adequação e necessidade da medida, bem como no seu reexame periódico, o tribunal deverá coadjuvar-se dos serviços de informações ou das forças de segurança, sem prejuízo do segredo de justiça¹⁷⁸. Neste âmbito, tratando-se a proteção policial de uma missão cometida à PSP, cremos que as avaliações e reexames devem ser solicitadas àquela força,

¹⁷³ Aceitamos um conceito extensivo de testemunha que inclui os assistentes, arguidos, coarguidos, as vítimas, as partes civis e os peritos, seguindo PATRÍCIO, Rui, “Proteção de Testemunhas em Processo Penal”, in PALMA, Maria Fernanda, *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 283; ou ainda SILVA, Sandra Oliveira e, *A Proteção de Testemunhas...*, p. 24.

¹⁷⁴ Cfr. art.º 20º, n.º 2 da Lei n.º 93/99, de 14 de julho.

¹⁷⁵ Cfr. art.º 20º, n.º 1 da Lei n.º 93/99, de 14 de julho.

¹⁷⁶ Cfr. SILVA, Sandra Oliveira e, *A Proteção de Testemunhas...*, p. 89.

¹⁷⁷ Cfr. art.º 20º, n.º 3 da Lei n.º 93/99, de 14 de julho.

¹⁷⁸ Cfr. CARRILHO, Luís Ribeiro, “Proteção de testemunhas: o papel do Corpo de Segurança Pessoal da Polícia de Segurança Pública”, in *Estudos em homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro – in memoriam*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 622.

sendo concretizados pelo DIP, que é o serviço competente para a avaliação dos riscos específicos associados ao cumprimento das missões da PSP¹⁷⁹.

Por fim, da mesma forma que é a autoridade judiciária que determina o início da medida e os atos processuais a ela associados, é também quem a pode prorrogar ou revogar. As medidas de segurança são verificadas trimestralmente¹⁸⁰, de forma a avaliar a sua necessidade e adequação. No caso da proteção policial, pode ser a força de segurança a propor a aplicação de outras medidas pontuais de segurança quando aquela medida se prolongue previsivelmente por um período superior a três meses¹⁸¹, o que reforça o seu carácter provisório. Por fim, podem ser estabelecidas regras de comportamento a observar pelo beneficiário das medidas pontuais de segurança¹⁸², regras essas que no caso da proteção policial entendemos deverem ser definidas com a participação do organismo policial responsável¹⁸³.

Última nota sobre o n.º 5 do artigo 20º da lei de proteção de testemunhas, onde se dispõe que a proteção policial deverá ser em regra assegurada por corporação policial que não tenha tido intervenção relevante na investigação. Regulamentando esta lei, veio o legislador atribuir tal competência ao CSP¹⁸⁴, o que no limite significaria que, naqueles processos em que a PSP tivesse participado na investigação, a proteção das testemunhas teria de ser assegurada por corporação diferente. Quanto a nós, esse juízo não se afigura adequado, uma vez que sendo o CSP um serviço especialmente designado para executar missões de proteção e segurança¹⁸⁵ e, portanto, sem competências de investigação, a sua intervenção não colide com a garantia de imparcialidade, esta que é a *ratio legis* da norma. De qualquer forma não se exclui a intervenção ou cooperação de outros órgãos de polícia criminal, mas esta deverá ser posterior e além da solicitação da autoridade judiciária ao CSP.

¹⁷⁹ Cfr. art.º 5º, al. d) da Portaria n.º 383/2008, de 29 de maio. Em particular sobre a avaliação do risco e competências do DIP no âmbito da proteção policial dispõe a NEP n.º UOOS/DIP/01/05.

¹⁸⁰ Cfr. art.º 20º, n.º 4 da Lei n.º 93/99, de 14 de julho.

¹⁸¹ Cfr. art.º 20º, n.º 6 da Lei n.º 93/99, de 14 de julho.

¹⁸² Cfr. art.º 20º, n.º 7 da Lei n.º 93/99, de 14 de julho.

¹⁸³ A lei não estabelece que deve definir estas regras, mas atualmente à testemunha são apresentadas as regras de conduta pelo CSP e uma declaração de compromisso pelo DIP, que consubstanciam uma duplicação da mesma tarefa.

¹⁸⁴ Cfr. art.º 9º do Decreto-Lei n.º 190/2003, de 22 de agosto.

¹⁸⁵ Refutamos a seguinte afirmação de RAMALHO, Lúcia Ferreira; RODRIGUES, Luís Casado, *A lei de proteção de testemunhas portuguesa e o seu papel no combate à criminalidade atual: uma análise comparativa com a legislação italiana*, in Revista Investigação Criminal, Ciências Criminais e Forenses, n.º 1, outubro 2017, p. 162, na parte que sublinhamos: «enquanto que Itália tem uma instituição criada exclusivamente para a proteção de testemunhas, [...] Portugal aposta no corpo policial, que pode não ter as formações adequadas para o desempenho destas funções».

4.5. Segurança Privada

Por fim, existem ainda as competências atribuídas ao CSP no âmbito da certificação da segurança privada.

Quando a segurança é prosseguida por entidades privadas, estas estão sujeitas a autorização prévia e à fiscalização administrativa do Estado. Por outro lado, é também responsabilidade do Estado zelar pela manutenção de padrões de formação e desempenho que correspondam às necessidades do mercado, mas também enquanto garantia de credibilidade do setor¹⁸⁶.

Uma das atribuições próprias da PSP é o licenciamento das atividades de segurança privada¹⁸⁷. É prosseguida pelo Departamento de Segurança Privada¹⁸⁸, tendo a Direção Nacional da PSP competência exclusiva para o reconhecimento das qualificações, avaliação e certificação da formação profissional do pessoal da segurança privada¹⁸⁹.

Como anteriormente referimos, uma das especialidades da segurança privada é a proteção pessoal¹⁹⁰, definida como «*a atividade de segurança privada de acompanhamento de pessoas, efetuada por vigilante de proteção e acompanhamento pessoal, para sua defesa e proteção*»¹⁹¹. Para esta especialidade exigem-se formação profissional e exame de admissão próprios. A parte formativa cabe às entidades formadoras legalmente autorizadas, mas a competência para a elaboração das provas de avaliação e para a fiscalização da sua execução é do Departamento de Segurança Privada da PSP, com o apoio do CSP¹⁹².

A desconcentração no CSP da competência para o apoio na realização das provas de avaliação dos candidatos a vigilantes de proteção e acompanhamento pessoal insere-se no princípio da racionalização¹⁹³, numa perspetiva de eficácia da ação administrativa.

¹⁸⁶ Cfr. RODRIGUES, Norberto Paulo Gonçalves, *A Segurança Privada em Portugal: Sistema e Tendências*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 125.

¹⁸⁷ Cfr. art.º 3º, n.º 3, al. b) da LOPSP.

¹⁸⁸ Cfr. art.º 8º da Portaria n.º 383/2008, de 29 de maio.

¹⁸⁹ Cfr. art.º 4º da Portaria do MAI n.º 148/2014, de 18 de julho (publicada no DR n.º 137, Série I, de 2014-07-18).

¹⁹⁰ Cfr. art.º 3º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (publicada no DR n.º 94, Série I, de 2013-05-16).

¹⁹¹ Art.º 2º, al. n) da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

¹⁹² Cfr. art.º 16º do Despacho n.º 8270/2019, da Direção Nacional da PSP (publicado no DR n.º 179, Série II, de 2019-09-18).

¹⁹³ Cfr. art.º 3º, n.º 5 da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

Na verdade, tratando-se de uma atividade de cariz análogo à missão do CSP faz todo o sentido que sejam os órgãos deste serviço os mais aptos para o reconhecimento específico daquelas qualificações. De forma semelhante, a título de exemplo, também a competência para certificação na especialização em assistente de portos e aeroportos é de um serviço distinto do Departamento de Segurança Privada¹⁹⁴, o que igualmente faz sentido considerando a complexidade do setor. Por isso, e de forma a que as pessoas que desempenham funções de segurança no setor da aviação civil estejam habilitadas com a formação em segurança adequada e necessária ao desempenho das respetivas tarefas, entregou-se essa competência à Autoridade Nacional de Aviação Civil¹⁹⁵. Ou seja, a competência em causa é por natureza da PSP (serviço da administração direta do Estado), mas o legislador optou por entregar a mesma a uma pessoa coletiva de direito público com a natureza de entidade administrativa independente. Neste caso optou-se mesmo pela descentralização de competências, já que PSP e ANAC são órgãos (autoridades) dependentes de pessoas coletivas (ministérios) diferentes¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Cfr. art.º 20º, n.ºs 2 e 7 da Portaria n.º 148/2014, com a redação dada pela Portaria n.º 114/2015.

¹⁹⁵ Cfr. art.º 19º, n.º 1, al. *a*) do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março (publicado no DR n.º 52, Série I, de 2015-03-16).

¹⁹⁶ A PSP integra o Ministério da Administração Interna, cfr. art.º 4º, n.º 1 al. *a*) do Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro (publicado no DR n.º 249, Série I, 1º suplemento, de 2011-12-29), enquanto a ANAC pertence ao Ministério da Economia, cfr. art.º 6º al. *d*) do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março (publicado no DR n.º 52, Série I, de 2015-03-16).

II – Dimensões jurídico-administrativas

§ 5º Dimensão orgânica

5.1. Enquadramento

No seu sentido orgânico, a polícia corresponde aos serviços administrativos – com ou sem essa terminologia – que realizam a atividade policial¹⁹⁷. Referimo-nos a polícia na organização administrativa do Estado, de acordo com os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição e na lei.

No texto constitucional a polícia situa-se no título dedicado à Administração Pública (título IX da CRP), e também por isso «o direito de polícia é direito administrativo»¹⁹⁸, que é «sem contestação possível um ramo do direito público»¹⁹⁹. E assim é porque a consagração da segurança como necessidade coletiva²⁰⁰ impõe a institucionalização de uma força organizada jurídica e funcionalmente para assegurar essa tarefa fundamental do Estado. Então, se por um lado a inserção sistemática torna as consagrações constitucionais da Administração Pública aplicáveis à polícia, por outro lado a sua autonomização em artigo próprio traduz a existência de características particulares justificativas da sua individualização no âmbito da administração pública, e por isso o direito de polícia é direito administrativo especial²⁰¹.

As forças de segurança integram a Administração Pública e a sua esfera de atuação, enquanto atividade de polícia, é uma vertente especial da função administrativa do Estado²⁰². BACELAR GOUVEIA refere que «as forças e serviços de segurança pertencem sempre ao Estado, mesmo que isso não seja afirmado nestes exatos termos»²⁰³, caracterizando este aspeto como o princípio da estadualidade²⁰⁴. A integração das forças

¹⁹⁷ Cfr. CORREIA, Sérvulo, “Polícia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI. Lisboa: [s. e.], 1994, pp. 402ss; RAPOSO, João, *Direito...*, p. 35; CANAS, Vitalino, “A actividade...”, op. cit., p. 1271; BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança...*, pp. 539ss.

¹⁹⁸ MACHETE, Pedro, “A polícia na Constituição da República Portuguesa”, in *Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles – 90 anos* (coordenação de António Menezes Cordeiro, Luís Menezes Leitão, Januário da Costa Gomes). Coimbra: Almedina, 2007, p. 1112.

¹⁹⁹ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4ª edição. Coimbra: Almedina, 2016, p. 142.

²⁰⁰ Por todos, idem, p. 27.

²⁰¹ No sentido de que o Direito Administrativo especial compreende os ramos autónomos do ordenamento jusadministrativo, OTERO, Paulo, “Nota de abertura”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coordenação de Paulo Otero e Pedro Gonçalves), vol. I. Coimbra: Almedina, 2009, p. 7.

²⁰² Cfr. PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira, “O regime estatutário das forças de segurança”, in *Estudos de Direito de Polícia*, 2º volume. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 168.

²⁰³ BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança...*, p. 573.

²⁰⁴ No mesmo sentido, FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso...*, vol. I, p. 30; mas também RAPOSO, João, *Direito...*, p. 41 e MACHETE, Pedro, “A polícia...”, p. 1151. Propondo solução diferente, GUEDES

de segurança na administração direta do Estado, contudo, encontra assento no artigo 4º, n.º 1, al. *a*) da lei orgânica do MAI.

5.1.1. Polícia na Administração Pública

No quadro jurídico-administrativo nacional, as forças de segurança caracterizam-se como serviços centrais de natureza operacional²⁰⁵. São organismos públicos dotados de autonomia administrativa, integrando a organização administrativa do Estado na dependência hierárquica do ministro da Administração Interna²⁰⁶. Quanto à sua função, são serviços policiais.

Na composição das forças de segurança têm plena aplicabilidade os princípios gerais que regem a organização, estrutura e funcionamento da administração direta do Estado, densificados na Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro. Mesmo que este diploma indique apenas, no número 2 do artigo 2º, que o seu âmbito de aplicação abrange «*os serviços de cujas atribuições decorra, designadamente, o exercício de poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado*», não referindo especificamente as forças de segurança, os conceitos de autoridade e poder público são elementos caracterizadores dos serviços policiais (e por isso também é que as polícias serão forçosamente²⁰⁷ serviços do Estado).

5.1.2. Polícia na segurança interna

A segurança interna é tarefa constitucionalmente cometida à polícia (art.º 272º, n.º 1 da CRP). O texto constitucional, porém, não se comprometeu com a sua dimensão objetiva (o que se faz) nem com a dimensão subjetiva (quem o faz), sendo escasso o estatuto constitucional da segurança interna²⁰⁸. O conceito é desenvolvido na LSI²⁰⁹, designando os seus domínios: manutenção da ordem pública, prevenção e repressão

VALENTE, Manuel Monteiro, *Teoria Geral...*, p. 158, sugere que a Polícia deveria situar-se na administração indireta do Estado, ganhando maior autonomia.

²⁰⁵ Cfr. art.º 4º, n.º 1, al. *a*) do Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, publicado no DR n.º 249, Série I, 1º suplemento, de 2011-12-29 (LOMAI).

²⁰⁶ Cfr. art.º 2º, n.º 1 da LOGNR; art.º 2º da LOPSP; e art.º 6º, n.º 2 da LOMAI.

²⁰⁷ Adotando a expressão de M. FONSECA, Isabel Celeste, *Direito da Organização Administrativa: roteiro prático*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 24.

²⁰⁸ Cfr. BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança...*, p. 531, sem criticar o preceito constitucional, por considerar tratem-se de opções conjunturais que se devem tomar em regime de pluralidade.

²⁰⁹ Cfr. art.ºs 1º e 2º da LSI.

criminal, e investigação criminal. É também esse o diploma que concretiza a disposição constitucional indicada, encarregando as forças e serviços de segurança da garantia da segurança interna.

Para a organização do sistema de segurança interna em Portugal contribuem ainda outras fontes normativas do direito policial, em que se incluem os regimes orgânicos das forças e serviços de segurança. No que toca ao modelo organizacional das polícias, vigora em Portugal, tal como nos países do sul da Europa, um sistema centralizado, hierarquicamente dependente do ministro, de modelo francês/napoleónico²¹⁰. Do ponto de vista do seu regime estatutário podemos estar perante tipos de organizações policiais de cariz civil como a PJ, de cariz militar como a GNR, ou de estruturas mitigadas ou híbridas como a PSP²¹¹, que é um corpo civil, mas com características de estrutura militarizada²¹². Destas, apenas GNR e PSP são denominadas como forças de segurança²¹³, caracterizando o sistema dualista português.

De assinalar ainda o papel subsidiário ou supletivo das Forças Armadas, que também colaboram em matéria de segurança interna²¹⁴, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional²¹⁵.

²¹⁰ AFONSO COSTA, Miguel António, *Contributo para a autonomia orgânico-administrativa da Polícia Judiciária. Um novo olhar sobre a Segurança Interna*, in revista O Direito, ano 150º (2018), III, p. 512.

²¹¹ Cfr. CLEMENTE, Pedro José Lopes, *Polícia em Portugal*. Oeiras: INA, 2006, p. 50. Num outro sentido, MIRANDA, José da Cruz Bispo; COSTA, Áurea Francisca Sales, *O sistema policial português e brasileiro: algumas reflexões contemporâneas*, disponível em <http://www.andhep2018.sinteseeventos.com.br> [21-06-2019] diz que: «as duas polícias nacionais, a GNR e a PSP, são híbridas. A primeira por ter a condição militar, vinculada às Forças Armadas e por ser polícia; a segunda, por ser uma polícia de carácter civil e ter uma estrutura militarizada».

²¹² Considerando, entre outros aspetos, o regulamento de continências e honras da PSP, aprovado pela Portaria do MAI n.º 123/2011, de 30 de março (publicada no DR n.º 63, Série I, de 2011-03-30), e o princípio da hierarquia de comando, previsto logo no art.º 1º da LOPSP.

²¹³ Nomeadamente na LOGNR e na LOPSP. Sobre as características de uma *força*, ver PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira, “O regime estatutário...”, op. cit., pp. 172ss.

²¹⁴ Art.º 35º da LSI.

²¹⁵ Em 2012 o RASI contemplou, pela primeira vez, um capítulo dedicado à colaboração e coordenação das Forças Armadas com as Forças de Segurança, no âmbito da segurança interna. Entretanto foi publicamente anunciado estar a ultimar-se o plano de articulação entre as Forças Armadas e o Sistema de Segurança Interna, de resto já previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 (publicada no DR n.º 36, Série I, 1º suplemento, de 2015-02-20) que aprovou a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

5.2. Organização da PSP

5.2.1. Procedências

As bases para a criação da atual PSP foram lançadas pelo decreto do rei D. Luís de 2 de julho de 1867, que criou o Corpo de Polícia Civil, com caráter distrital e na dependência de cada Governador Civil. Esta instituição sempre foi uma polícia civil, com exceção do período entre 1953, com o seu primeiro Estatuto – que a definiu expressamente como “organismo militarizado” – e a sua revogação em 1985, em que se abandona aquela nomenclatura. Ainda assim, o Tribunal Constitucional²¹⁶ considerou ser-lhe igualmente adequado o qualificativo de “instituição militarizada”, em função da sua natureza e características, ou seja, do seu modelo organizacional, estrutura interna e modo de atuação – mas que hoje dificilmente faria a mesma qualificação²¹⁷.

O primeiro diploma que codifica um regime orgânico da PSP foi, pois, o Decreto-Lei n.º 39497, de 31 de dezembro²¹⁸. Lia-se então no seu preâmbulo que se tratava de uma reorganização com vista ao aperfeiçoamento dos serviços, considerando a necessidade de não agravar o encargo do Estado com a sua manutenção. Haveriam de passar mais de 30 anos até que este Estatuto fosse revisto, ainda que muitas alterações lhe tivessem sido introduzidas ao longo do tempo, especialmente com a transição para o regime democrático. O Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de maio introduz alguns dos critérios orgânico-institucionais atuais, como a organização única para todo o território nacional, a hierarquia de comando e a autonomia administrativa. A reorganização seguinte, com o Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de dezembro preconizava um novo modelo de organização que se queria moderno, flexível e racional. Esta foi, porém, uma reforma inacabada já que a quarta revisão constitucional obrigou a que o *regime das forças de segurança*²¹⁹ ficasse

²¹⁶ No Acórdão n.º 103/87, processo n.º 74/83 (publicado no DR n.º 103, Série I, de 1987-05-06).

²¹⁷ Já PINHEIRO, Alexandre Sousa; FERNANDES, Mário João de Brito, *Comentário à IV Revisão Constitucional*. Lisboa: AAFDL, 1999, pp. 560-561 diz que «a GNR é [...] uma força militarizada [e] a PSP apresenta uma nítida estrutura de força de segurança»; na jurisprudência, assinala-se a mesma distinção, por exemplo, no Acórdão do TC n.º 54/2012 (publicado no DR n.º 53, Série II, de 2012-03-14), pese embora um recente despacho judicial tenha qualificado a PSP como força militarizada para efeitos de elegibilidade dos seus elementos para a Assembleia da República, cfr. citado pelo Acórdão do TC n.º 466/2019 (publicado no DR n.º 195, Série II, de 2019-10-10).

²¹⁸ Este Estatuto foi regulamentado no ano seguinte pelo Decreto n.º 39550, de 26 de fevereiro (publicado no Diário do Governo n.º 42, Série I, de 1954-02-26) e, entretanto, o Comando-Geral da PSP foi reorganizado pelo Decreto-Lei n.º 44447, de 4 de julho (publicado no Diário do Governo n.º 151, Série I, de 1962-07-04).

²¹⁹ O Tribunal Constitucional pronunciou-se sobre a interpretação a dar a esta disposição no Acórdão n.º 23/02, processo n.º 797/2001 (publicado no DR n.º 30, Série II, de 2002-02-05), para o qual remetemos; sobre este tema, ver ainda PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira, “O regime estatutário...”, op. cit., pp. 165 e 166.

sob reserva de lei parlamentar²²⁰ (cfr. art.ºs 164º, al. *u*) e 272º, n.º 4 da CRP). Esta lei orgânica teve origem na Proposta de Lei n.º 2067/VII (publicada no DAR n.º 72, Série II-A, de 1998-09-11), cuja Exposição de Motivos preconizava «*uma profunda alteração de filosofia tendo em vista a sua caracterização como força policial civil*». A Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro, que aprovou a Lei de Organização e Funcionamento da PSP, implementou uma estrutura organizativa mais aproximada ao modelo estrutural dos serviços e organismos da Administração Pública.

Ao nível de estrutura orgânica, a PSP foi pela última vez objeto de reestruturação em 2007 (com a LOPSP), e cujo regime acompanha a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado²²¹, com as devidas adaptações.

5.2.2. Estrutura orgânica

A PSP apresenta-se organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura²²², articulando-se em unidades orgânicas nucleares, do tipo departamento, e em unidades flexíveis, do tipo divisão, seguindo a matriz prevista nos artigos 20º, n.º 1, al. *a*), e 21º, n.º 1 da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro. A estrutura orgânica da PSP integra serviços de feição operacional e não operacional que estão distribuídos tanto territorialmente como por especialização e por níveis de influência (estratégico, operacional e tático). A estrutura nuclear é composta pela Direção Nacional, as unidades de polícia e os estabelecimentos de ensino. Estes, sumariamente, organizam-se da seguinte forma:

- i) A Direção Nacional compreende: o diretor nacional, os diretores nacionais-adjuntos, o Conselho Superior de Polícia, o Conselho de Deontologia e Disciplina e a Junta Superior de Saúde, a Inspeção, as unidades orgânicas de operações e segurança, de recursos humanos e de logística e finanças; funcionam ainda na dependência do diretor nacional o Departamento de Apoio Geral e serviços para as áreas de estudos e planeamento, consultadoria jurídica, deontologia e disciplina, relações públicas e assistência religiosa (art.º 18º da LOPSP); o número, as competências, a estrutura interna e os cargos de direção dos serviços das unidades orgânicas são definidos por portaria (art.ºs 32º e 65º, n.º 3);

²²⁰ Cfr. art.º 108º, n.º 10 da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro (publicada no DR n.º 218, Série I-A de 1997-09-20).

²²¹ Cfr. art.º 32 da LOPSP.

²²² Cfr. art.º 1º, n.º 3 da LOPSP.

ii) Existem as seguintes unidades de polícia: Unidade Especial de Polícia e os comandos territoriais de polícia. São comandos territoriais: os comandos regionais de polícia, os Comandos Metropolitanos de Lisboa e do Porto, os comandos distritais de polícia (art.º 19º da LOPSP). Os comandos territoriais de polícia são unidades territoriais na dependência direta do diretor nacional; em cada uma das regiões autónomas existe um comando regional de polícia, com sede em Ponta Delgada e no Funchal; os comandos metropolitanos de polícia têm sede em Lisboa e no Porto; os comandos distritais de polícia têm sede em Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu (art.º 34º da LOPSP). Os comandos territoriais de polícia compreendem o comando, os serviços e subunidades (art.º 35º da LOPSP). As subunidades dos comandos territoriais de polícia são a divisão policial e a esquadra; as divisões policiais compreendem as áreas operacional e administrativa enquanto as esquadras possuem apenas a vertente operacional (art.º 38º da LOPSP). A Unidade Especial de Polícia compreende as seguintes subunidades operacionais: Corpo de Intervenção, Grupo de Operações Especiais, Corpo de Segurança Pessoal, Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo e Grupo Operacional Cinotécnico (art.º 41º da LOPSP). A criação e extinção das subunidades dos comandos territoriais de polícia e da UEP são aprovadas por portaria do ministro da tutela (art.ºs 48º e 65º, n.º 4, al. *d*) da LOPSP). A criação e extinção dos serviços dos comandos territoriais de polícia e da UEP são aprovadas por portaria do ministro da tutela (art.ºs 49º e 65º, n.º 4, al. *e*) da LOPSP);

iii) São estabelecimentos de ensino policial: o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, e a Escola Prática de Polícia (art.º 20º da LOPSP). O ISCPSI é um instituto policial de ensino superior universitário, a sua organização e funcionamento são definidos por decreto regulamentar (art.º 50º da LOPSP). A EPP é um estabelecimento de ensino policial na dependência do diretor nacional, a sua organização e funcionamento são definidos por decreto regulamentar (art.º 51º da LOPSP); a criação e extinção e o funcionamento dos serviços dos estabelecimentos de ensino são aprovados por portaria do ministro da tutela (art.º 65º, n.º 4, al. *e*) da LOPSP).

Como resulta tanto das linhas orientadoras da reforma das forças de segurança aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007, como da Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 137/X (publicada no DAR n.º 79, Série II-A, de 2007-05-17), que estiveram na base da LOPSP, a reorganização pretendia essencialmente a racionalização na utilização dos recursos das forças de segurança. Os alvos principais da reestruturação foram a Direção Nacional, com nova organização, e as unidades especiais, que foram concentradas num só organismo.

Num segundo plano considerou-se vantajoso um modelo de organização em que as unidades orgânicas nucleares são definidas por lei, cabendo ao Governo aprovar a sua estrutura interna. Assim, a LOPSP definiu as atribuições e as bases da organização interna da PSP, habilitando o Governo a aprovar, por portaria, os serviços das unidades

orgânicas²²³. Por sua vez, confiou-se ao Diretor Nacional da PSP a densificação da restante estrutura da Direção Nacional e correspondentes atribuições e competências²²⁴, a que, entretanto, se juntou a gestão operacional do serviço 112²²⁵.

5.2.3. Apreciação crítica

A racionalização de meios continua a ser um chavão presente nos recentes relatórios e planos de atividade da PSP²²⁶, mas que, pelo menos a nosso ver, contrasta com o sucessivo acréscimo de serviços de gestão. É o caso, pelo menos, dos serviços afetos às unidades orgânicas flexíveis da Direção Nacional, que após sucessivas reestruturações²²⁷ passaram de 78 para 95. Sem criticar as opções de organização da máquina burocrática da PSP, parece-nos que elas apresentam, no entanto, um sentido contrário à ideia de racionalização orgânica preconizada inicialmente pela reforma administrativa bem como ao objetivo de concentração dos procedimentos de gestão que permitiria a libertação de recursos nas estruturas de origem.

5.3. Organização da segurança pessoal

Uma das medidas adotadas na reforma das forças de segurança, no âmbito do plano de reestruturação da Administração Pública encetado pelo XVII Governo Constitucional, foi a integração das unidades especiais da PSP numa única unidade. O Corpo de Segurança Pessoal, até então constituído como unidade autónoma, passa, com

²²³ E. g.: (1) a Portaria conjunta n.º 383/2008, de 29 de maio que estabelece a estrutura nuclear da Direção Nacional da PSP e as competências das respetivas unidades nucleares; (2) a Portaria do MAI n.º 416/2008, de 11 de junho (publicada no DR n.º 111, Série I, de 2008-06-11) que fixa o número máximo de unidades orgânicas flexíveis da Direção Nacional; ou (3) a Portaria do MAI n.º 434/2008, de 18 de junho (publicada no DR n.º 116, Série I, de 2008-06-18), alterada e republicada pela Portaria n.º 2/2009, de 2 de janeiro (publicada no DR n.º 1, Série I, de 2009-01-02), e alterada pela Portaria n.º 1195/2009, de 8 de outubro (publicada no DR n.º 195, Série I, de 2009-10-08), que define a estrutura dos comandos territoriais de polícia e aprova as respetivas subunidades.

²²⁴ Despacho n.º 19935/2008 da Direção Nacional da PSP (publicado no DR n.º 144, Série II, de 2008-07-28), alterado e republicado pelo Despacho n.º 11714/2010 (publicado no DR n.º 139, Série II, de 2010-07-20), alterado pelo Despacho n.º 5827/2012 (publicado no DR n.º 86, Série II, de 2012-05-03), alterado pelo Despacho n.º 6158/2017 (publicado no DR n.º 134, Série II, 2017-07-13).

²²⁵ Despacho n.º 8591-D/2016 do secretário de Estado da Administração Interna (publicado no DR n.º 125, Série II, 2º suplemento, de 2016-07-01).

²²⁶ Disponíveis para consulta em <https://www.psp.pt/>.

²²⁷ O Despacho n.º 19935/2008 definiu as 35 unidades orgânicas flexíveis, vulgo Divisões, e 23 subunidades, havendo na sua dependência um total de 56 núcleos, 18 secções, 3 oficinas e uma secretaria-geral; passados dois anos acrescentaram-se 12 secções através do Despacho n.º 11714/2010; após igual período foi acrescentada uma secção pelo Despacho n.º 5827/2012; e por fim, mais recentemente, o Despacho n.º 6158/2017 extinguiu duas secções, mas criou mais uma subunidade, 4 núcleos e um laboratório.

a LOPSP, a integrar a Unidade Especial de Polícia, equiparada a comando territorial. Esta opção prendeu-se com a racionalização de recursos, nomeadamente permitindo «concentrar os recursos no mesmo local, partilhar serviços de apoio e administrativos e gerar uma economia de escala»²²⁸ e, segundo FARINHA, terá representado um mais elevado grau de eficiência da ação integrada em razão da articulação operativa²²⁹.

Outro efeito terá sido a redução do pessoal de apoio em cada subunidade. A este respeito, embora não disponhamos dos dados para concretizar uma visão global, verificamos que, antes da unificação, só no CSP registavam-se 25 elementos policiais afetos a atividades administrativas e de suporte²³⁰, número que hoje apuramos rondar os seis (e, na sua maioria, até pessoal operacional).

5.3.1. A orgânica da Unidade Especial de Polícia

Para além das cinco subunidades, a UEP integra apenas duas áreas²³¹: uma área operacional, destinada ao suporte à atividade desenvolvida pelas subunidades, e uma área de apoio, destinada ao suporte logístico, administrativo e financeiro a toda a Unidade²³². As subunidades da UEP dispõem apenas de área operacional²³³.

A estrutura da área operacional e da área de apoio é definida por despacho do Diretor Nacional da PSP²³⁴. Assim, o despacho de 23 de março de 2010 que aprova a orgânica da UEP (publicado em anexo à Ordem de Serviço n.º 70, Parte II, de 2010-04-23), divide as áreas operacional e de apoio da UEP em núcleos, com missões ou finalidades próprias. A matéria do despacho está classificada com grau de segurança RESERVADO, pelo que aqui mencionamos apenas, a título exemplificativo, o Núcleo de Operações e Informações, o qual, citando FARINHA, «coordena a gestão das operações [conjuntas e integradas] e da atividade operacional e também o processo relativo à informação a processar, receber e difundir às subunidades»²³⁵. Além dos núcleos

²²⁸ Cfr. intervenção do ministro da Administração Interna, Rui Pereira, na reunião plenária de 8 de junho de 2007 (publicada no DAR n.º 93, Série I, de 2007-06-09).

²²⁹ FARINHA, Luís Peça, *Operações Especiais...*, p. 11.

²³⁰ Cfr. ACCENTURE, *Estudo de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP – relatório final*, 2006, disponível em <http://reformassi.mai.gov.info/> [2019-07-15].

²³¹ Cfr. art.º 6º, n.º 1 da Portaria n.º 434/2008.

²³² Cfr. art.º 6º, n.º 2 da Portaria n.º 434/2008.

²³³ Cfr. art.º 6º, n.º 4 da Portaria n.º 434/2008.

²³⁴ Cfr. art.º 6º, n.º 3 da Portaria n.º 434/2008.

²³⁵ FARINHA, Luís Peça, *Operações Especiais...*, p. 10.

inseridos nas áreas operacional e de apoio, funcionam na dependência direta do comandante da UEP um núcleo de deontologia e um gabinete de apoio.

Quanto à área operacional em cada subunidade, divide-se entre o Comando, Grupos e Subgrupos. O despacho que aprova a orgânica da UEP autoriza o comandante da UEP a definir a composição em concreto dos núcleos das áreas e dos grupos e subgrupos operacionais das subunidades operacionais da UEP.

5.3.2. Forças Destacadas

Numa lógica de desconcentração territorial, a LOPSP permite o destacamento das forças da UEP nos comandos territoriais de polícia²³⁶. Por despacho do MAI²³⁷, definiu-se o destacamento de forças da UEP dos comandos regionais, do Comando Metropolitano do Porto, e dos comandos distritais. Esta distribuição resulta também numa desconcentração hierárquica mitigada, uma vez que estas forças especiais ficam na dependência operacional, logística e administrativa dos comandos que integram²³⁸, mas na dependência doutrinária, técnica e de certificação do comando da UEP²³⁹.

A dimensão das forças destacadas e respetivas áreas de responsabilidade são definidas no supramencionado despacho do Diretor Nacional que aprova a orgânica da UEP.

Estas forças constituem um reforço do dispositivo da PSP, seja por solicitação ou para fazer face a situações e ocorrências excecionais. Quanto ao Corpo de Segurança Pessoal, tem destacamentos permanentes no Comando Metropolitano do Porto, no Comando Distrital de Faro e nos comandos regionais dos Açores e da Madeira.

5.3.3. A orgânica do Corpo de Segurança Pessoal

Relativamente ao Corpo de Segurança Pessoal, constatamos a seguinte organização: o Comando é constituído pelo comandante e adjunto do comando; as equipas de segurança pessoal repartem-se por três grupos (o Grupo Operacional de Segurança Pessoal de Entidades Nacionais - GOSPEN; o Grupo Operacional de Segurança Pessoal de Entidades Estrangeiras - GOSPEE; e o Grupo Operacional de

²³⁶ Cfr. art.º 41º, n.º 2, *in initio*, da LOPSP.

²³⁷ Despacho n.º 9020/2019 do MAI (publicado no DR n.º 194, Série II, de 2019-10-09).

²³⁸ Cfr. art.º 41º, n.º 2, *in fine*, da LOPSP.

²³⁹ Cfr. ponto 6 do Despacho n.º 9020/2019.

Proteção de Testemunhas e Magistrados - GOPTM), e por um Subgrupo Operacional Técnico e de Formação (SOTF). O GOSPEE é constituído por uma Equipa de Turno, em serviço permanente, e uma Reserva Operacional, em regime de prontidão²⁴⁰.

Embora as designações de cada grupo pareçam por si só elucidativas das suas finalidades, merecem-nos uma resumida análise. Do círculo de entidades nacionais inserido no GOSPEN, excluem-se o presidente da República e o primeiro-ministro, uma vez que a competência para a segurança pessoal é dos serviços inseridos nos respetivos gabinetes. Por seu turno, o GOSPEE assegura a segurança pessoal das entidades estrangeiras em território nacional, quer se achem de visita ou sejam residentes, *e.g.* os embaixadores. O GOPTM tem responsabilidade sobre a proteção policial no âmbito do processo penal e sobre a segurança pessoal dos magistrados, excluindo os presidentes dos tribunais superiores, os quais são da alçada do GOSPEN.

5.3.3.1. Propostas ao modelo em vigor

Terminada a descrição da orgânica do CSP, permitir-nos-emos ainda a uma nota final sobre a racionalidade na organização interna do CSP.

Uma das situações constatadas na estrutura atual é que o atual critério para a organização dos grupos operacionais no CSP, a nacionalidade dos protegidos, é redutor perante as diferentes características das operações realizadas. Por exemplo, de acordo com a estrutura orgânica atual, o comando das equipas empenhadas para a segurança pessoal aos embaixadores acreditados em Portugal encontra-se no GOSPEE, ocupando pessoal afeto à Reserva Operacional de uma forma permanente. A dinâmica desse pessoal é, por isso, desajustada do restante grupo, cujas missões típicas têm um caráter temporário.

MAGALHÃES propõe uma distinção das operações de segurança pessoal baseada na temporalidade: por um lado os serviços de segurança pessoal prestados aos protegidos residentes em território nacional e, por outro lado, os serviços prestados aos não residentes²⁴¹. Segundo esta conceção, as operações de segurança pessoal com protegidos não residentes têm um caráter eminentemente temporário enquanto, pelo contrário, com os residentes já são, na sua generalidade, operações de caráter permanente. Quanto a nós, cremos que um modelo de organização interna baseado antes em tal critério simplificaria a compartimentação e necessária rotatividade do pessoal (nomeadamente pelos motivos

²⁴⁰ Cfr. Diretiva Interna CSP/UEP n.º 02/2012.

²⁴¹ Cfr. MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 74.

que expomos em §10º), contribuindo para uma mais eficiente gestão dos recursos humanos.

Noutro ponto, achamos que o GOPTM deveria somente incluir as missões de proteção policial, passando a segurança pessoal de todos os magistrados para a alçada do GOSPEN, já que são missões com diferentes características ao nível técnico-tático.

§ 6º Dimensão estatutária

6.1. Enquadramento

O conjunto de direitos e deveres dos trabalhadores da Administração Pública desenvolveu-se a partir do modelo clássico da função pública²⁴², materializando-se no estatuto dos funcionários públicos. Em alguns casos o estatuto tomou a forma de documento codificado, obtendo tal importância que ao modelo clássico se passou a chamar de modelo estatutário²⁴³. Por regime estatutário entende-se o conjunto de normas e de princípios constantes de leis e de regulamentos, mediante os quais se estabelecem as respetivas atribuições, competências e organização, bem como os direitos e deveres de uma dada entidade pública²⁴⁴.

6.1.1. Polícia e Função Pública

O texto constitucional, já o dissemos, enquadra a Polícia na Administração Pública, mas atribui-lhe um regime diferenciado²⁴⁵ da função pública em sentido estrito²⁴⁶ prevista no artigo 269º da CRP. A atividade de segurança pública representa uma função essencial do Estado, imediatamente conexo com o exercício de poderes de autoridade, justificando um regime específico aplicável a essa categoria de trabalhadores. Mas, porque reúne os elementos caracterizadores da relação jurídica de emprego público – a prestação de trabalho remunerado sob subordinação jurídica através de um vínculo de

²⁴² Em resumo, a conceção clássica defendia a tutela primordial dos interesses dos serviços administrativos, de tal modo que os funcionários ocupavam uma posição de meros beneficiários indiretos, cfr. LIBERAL FERNANDES, Francisco, *Autonomia colectiva dos trabalhadores da administração. Crise do modelo clássico de emprego público*, Coimbra: Coimbra Editora, 1995, p. 86.

²⁴³ Cfr. ROCHA, J. A. Oliveira, *Quadro geral da evolução da gestão de recursos humanos na Administração Pública*, in Conferência no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, 2005, disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt> [2019-08-10].

²⁴⁴ Cfr. PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira, “O regime estatutário...”, op. cit., p. 164.

²⁴⁵ Cfr. ALBUQUERQUE SOUSA, Nuno J. Vasconcelos, “A reforma do emprego público em Portugal”, in *Para Jorge Leite. Escritos jurídico-laborais* (coordenação de João Reis et al.), vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 1002.

²⁴⁶ Sobre os sentidos da expressão “função pública” ver NEVES, Ana Fernanda, “O Direito da Função Pública”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV. Coimbra: Almedina, 2009, pp. 359 e 360.

emprego público tipificado^{247/248} – o regime estatutário próprio da PSP é também direito da função pública, desde logo porque «os agentes dos serviços e forças de segurança têm uma relação jurídica de emprego público com o Estado»²⁴⁹.

Acompanhando as transformações ao longo do tempo, doutrina e jurisprudência têm-se debruçado sobre a natureza do pessoal policial da PSP no seio da função pública: o seu enquadramento enquanto funcionários ou agentes do Estado²⁵⁰, enquanto agentes militarizados²⁵¹, e enquanto trabalhadores da Administração Pública²⁵². Porém, é pacífico que os agentes dos serviços e forças de segurança integram o conceito de funcionários públicos²⁵³, mesmo quando, como no caso da PSP, comunguem traços do modelo estatutário aplicável aos militares, como o juramento em cerimónia pública²⁵⁴, honras militares, o uso de uniforme, uma hierarquia determinada por postos, o exercício do poder de autoridade, regime de exclusividade de funções, ou uso e porte de arma.

²⁴⁷ Cfr. LIBERAL FERNANDES, Francisco, *Autonomia...*, p. 115; NEVES, Ana Fernanda, *Os “desassossegos” de regime da função pública*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, n.º 1, 2000, p. 54; MOTA ALMEIDA, Luís Filipe, *Notas breves sobre o Âmbito da Jurisdição Administrativa e o Vínculo e Emprego Público*. Revista e-Pública, vol. 3, n.º 3, dezembro de 2016, pp. 271 e 272, disponível em <http://www.scielo.mec.pt/> [2019-10-13].

²⁴⁸ O vínculo do pessoal com funções policiais da PSP é a nomeação; no caso do pessoal da PSP sem funções policiais o vínculo é o contrato de trabalho em funções públicas; e a comissão de serviço aplica-se ao exercício de cargos dirigentes, ao serviço prestado pelo pessoal policial na UEP e aos trabalhadores com prévia relação jurídica de emprego público e pessoal policial que se encontrem a frequentar o ciclo de estudos integrados de mestrado em Ciências Policiais no ISCPSI.

²⁴⁹ NEVES, Ana Fernanda, “O Direito da Função Pública”, op. cit., p. 372.

²⁵⁰ Hoje já não se faz esta distinção, mas, de uma forma resumida: «tradicionalmente, [o agente administrativo era] aquele cuja ligação à Administração Pública tinha sido operada através de um contrato administrativo de provimento, ao contrário do que sucedia com o funcionário público, ligado à Administração através de um vínculo de nomeação», cfr. MARQUES, Ana Patrícia, *Princípio do tratamento mais favorável v. normas de direito público*, in Direito das Relações Laborais na Administração Pública, publicação online do Centro de Estudos Judiciários, 2018, p. 399, nota 34, disponível em <http://www.cej.mj.pt> [2019-10-19]; também suscitou dúvidas a locução “demais agentes do Estado”, introduzida no artigo 269º da CRP pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro (publicada no DR n.º 227, Série I, de 1982-09-30).

²⁵¹ Com esse sentido, o Acórdão do TC n.º 103/87, enquanto para LEITE, Jorge, *Liberdade sindical dos profissionais da PSP: notas a um acórdão*. Revista do Ministério Público, ano 10º, n.º 39, julho-setembro, 1989, pp. 19 a 23, os polícias da PSP não são agentes militarizados, tendo sido também esse o sentido expresso na declaração de voto do juiz Vital Moreira no referido acórdão. Em CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. II, 4ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 846 e 847 os agentes militarizados serão os elementos de certas organizações de polícia que, apesar de não inseridas nas Forças Armadas, detêm um estatuto similar; e BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança...*, p. 625 considera que a PSP possuía um regime militarizado até à reforma que a transformou numa polícia civil.

²⁵² À consideração pelo Acórdão do TC n.º 103/87 de que os agentes da PSP não são havidos, do ponto de vista da CRP, como trabalhadores, opõe-se LEITE, Jorge, *Liberdade sindical...*, pp. 29 a 32; ver ainda, por exemplo o Parecer da PGR n.º 6/97, de 3 de maio de 2001 (publicado no DR n.º 125, Série II, de 2001-05-30).

²⁵³ Cfr. NEVES, Ana Fernanda, “O Direito da Função Pública”, op. cit., p. 478 a 482.

²⁵⁴ Corresponde ao ato solene em que se jura lealdade, compromisso e o sacrifício da própria vida se necessário for. Para LIBERAL FERNANDES, Francisco, *Autonomia...*, p. 178 «tal declaração não passa de uma formalidade através da qual se pretende reforçar o princípio de que a relação de emprego público supõe um dever especial de prestar».

6.2. Evolução dos regimes estatutários na Administração Pública e na PSP

6.2.1. Nota prévia

Antes de passarmos em revista a síntese evolutiva da Administração Pública portuguesa em concatenação com o regime estatutário da PSP, cumpre assinalar apenas que, primeiro, sendo que o regime de trabalho do pessoal do CSP é necessariamente o da PSP, referimo-nos à macroestrutura estatutária, e segundo, não havendo pessoal com funções não policiais naquele serviço, focamo-nos apenas no regime aplicável ao pessoal policial.

6.2.2. Primeiros passos

Em Portugal, uma reforma da Administração Pública só foi possível no Estado Novo, com o Decreto n.º 26115, de 23 de novembro de 1935 (publicado no Diário do Governo n.º 272, Série I, de 1935-11-23), visando sobretudo uma racionalização do sistema retributivo. Ainda assim, não se criou um verdadeiro regime jurídico dos trabalhadores dotado de generalidade e coerência²⁵⁵ e mesmo nos primeiros períodos reformadores (1968 a 1974) a legislação era dispersa e casuística.

Diferentemente, durante o regime salazarista, a PSP obteve o seu primeiro Estatuto²⁵⁶, reunindo normas orgânicas e disposições sobre o pessoal e respetivo quadro, vencimentos, abonos e outras regalias, e um regulamento disciplinar²⁵⁷.

6.2.3. Alvorada democrática

As reformas da Administração Pública em Portugal só despertaram verdadeiramente com a consolidação do Estado de direito, embora a instabilidade governamental que se seguiu à revolução de abril de 1974 tenha dificultado a mudança e a inovação. Até meados dos anos 80, apesar da sucessão de projetos e pacotes legislativos, não houve grandes alterações no funcionamento da Administração Pública, contudo, a

²⁵⁵ Cfr. MONIZ, João Vargas, *Breve evocação do regime de trabalho da função pública*, in Revista de Administração e Emprego Público, n.º 3, dezembro de 2016, p. 51.

²⁵⁶ Decreto-Lei n.º 39497, de 31 de dezembro, regulamentado pelo Decreto n.º 39550, de 26 de fevereiro.

²⁵⁷ Decreto n.º 40118, de 6 de abril (publicado no Diário do Governo n.º 76, Série I, de 1955-04-06).

construção do Estado Providência provocou um aumento dos funcionários públicos e da despesa pública.

Relativamente à PSP, ensaiou-se uma primeira tentativa de democratizar esta polícia, através de um novo regulamento disciplinar²⁵⁸, mais tarde declarado inconstitucional (inconstitucionalidade orgânica) pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 103/87. Entretanto, o Estatuto herdado do anterior regime foi sofrendo alterações, sendo as mais significativas as respeitantes a direitos e garantias profissionais, nomeadamente a igualdade de género e a diminuição da componente burocrática na admissão²⁵⁹. Só numa fase final do mandato do IX Governo Constitucional, num momento em que se alicerça a integração de Portugal na Comunidade Europeia, se dota a instituição de um novo Estatuto. O Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de maio manteve a conjugação de normas orgânicas e estatutárias num único diploma e, quanto às últimas, trouxe diversas inovações – a criação de um quadro de pessoal técnico policial, de âmbito operacional, e um quadro de pessoal de serviço policial geral, vocacionado para apoio logístico e administrativo; a existência de um quadro de pessoal não policial, com estatuto idêntico ao dos funcionários e agentes da Administração Pública; e o ingresso dos oficiais formados pela Escola Superior de Polícia no quadro de pessoal dirigente, substituindo paulatinamente os oficiais do Exército – mas, sobretudo, afastou a referência à natureza militarizada da PSP, consagrando um princípio de equiparação entre o pessoal da PSP e os restantes trabalhadores da Administração²⁶⁰.

6.2.4. Integração europeia

A partir de 1987 as reformas administrativas ganham novo impulso, fruto de um contexto favorecido pela primeira maioria absoluta na Assembleia da República, pelas verbas provenientes da CEE, e ainda pela recuperação da crise petrolífera e da depressão económica sentida a nível mundial. Nas três legislaturas que marcaram este período, diversos diplomas enformaram a preconizada modernização da Administração Pública²⁶¹.

²⁵⁸ Decreto-Lei n.º 440/82, de 4 de novembro, (publicado no DR n.º 255, Série I, de 1982-11-04).

²⁵⁹ Decreto-Lei n.º 260-A/81, de 2 de setembro (publicado no DR n.º 201, Série I, de 1981-09-02).

²⁶⁰ Cfr. art.º 4º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de maio.

²⁶¹ *E.g.*: (1) Decreto-Lei n.º 498/88 de 30 de dezembro, complementado pelo Decreto-Lei n.º 52/91, de 25 de janeiro (recrutamento e seleção de pessoal na função pública); (2) Decreto-Lei n.º 317/86, de 25 de setembro, altera o Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de junho (regime geral da estruturação de carreiras na Administração Pública); (3) Decreto-Lei n.º 497/88, de 30 de dezembro (novo regime de férias, faltas e licenças do funcionalismo público); (4) Decreto-Lei n.º 187/88, de 27 de maio (duração de trabalho na Administração Pública); (5) Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho (novo sistema retributivo da função

Já na PSP, as principais inovações de carácter estatutário foram: a) a integração num novo sistema retributivo composto por uma escala de índices²⁶²; b) a integração das forças de segurança num novo conceito de carreira, o de corpo especial²⁶³, embora sem nunca o definir ou distinguir do de carreira especial; c) aprovação do regime de exercício de direitos do pessoal da PSP²⁶⁴; d) aprovação do Regulamento Disciplinar da PSP²⁶⁵; e) aprovação da LOPSP²⁶⁶, nela se incluindo o regime estatutário.

6.2.5. Consolidação

No período de 1995 a 2002, com diferente arco governativo surgem novos regimes jurídicos²⁶⁷ que modificaram os modelos anteriores sem, no entanto, questionar a sua natureza estatutária²⁶⁸.

Após revisão constitucional (conforme já referido em 5.2.1.) os regimes orgânico e estatutário da PSP individualizam-se, com o primeiro a ficar sujeito a reserva de lei parlamentar. A Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro veio aprovar a Lei de Organização e Funcionamento da PSP, «*mantendo-se em vigor, em tudo o que não o contrariar, quanto ao estatuto do respetivo pessoal, o Decreto-lei n.º 321/94, de 29 de dezembro*»²⁶⁹. Mais tarde, nesse ano, a matéria laboral passa a estar contemplada em novo Estatuto²⁷⁰, com

pública); (6) Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro (regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública); (7) Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro (estatuto do pessoal dirigente); (8) Decreto-Lei n.º 247/92, de 7 de novembro (racionalização e redistribuição os efetivos da função pública); (9) Decreto-lei n.º 44/91 de 14 de novembro (princípios gerais relativos à higiene e segurança no trabalho); (10) Decreto-Lei n.º 9/94, de 13 de janeiro (formação profissional).

²⁶² Cfr. art.º 3º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho (publicado no DR n.º 126, Série I, de 1989-02-06).

²⁶³ Cfr. art.º 16º, n.º 2, al c) do mesmo.

²⁶⁴ Lei n.º 6/90, de 20 de fevereiro (publicada no DR n.º 43, Série I, de 1990-02-20), regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 161/90, de 22 de maio (publicado no DR n.º 117, Série I, de 1990-05-22). Estes diplomas vieram definitivamente reconhecer a liberdade sindical ao pessoal com funções não policiais, mas apenas o direito de associativismo ao pessoal com funções policiais.

²⁶⁵ Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro (publicada no DR n.º 43, Série I, de 1990-02-20).

²⁶⁶ Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 de dezembro.

²⁶⁷ E.g.: (1) Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de julho (recrutamento e seleção de pessoal); (2) Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto (horário de trabalho); (3) Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de dezembro e Lei n.º 44/99 de 11 de junho (ingresso, acesso e progressão nas carreiras do regime geral); (4) Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março e Lei n.º 117/99, de 11 de agosto (férias, faltas e licenças); e (5) Decreto-Lei n.º 190/99, de 5 de junho (mobilidade na função pública e estabelecimento de incentivos à mobilidade dos recursos humanos na Administração Pública).

²⁶⁸ Cfr. CARVALHO, Elisabete Reis de, *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: ISCSP, 2008 (tese de doutoramento), p. 175.

²⁶⁹ Cfr. art.º 107º da Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro. PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira, “O regime estatutário...”, op. cit., p. 186, critica a formulação desta norma revogatória, por atentar aos valores da certeza e da segurança jurídica.

²⁷⁰ Decreto-Lei n.º 511/99, de 24 de novembro (publicado no DR n.º 274, Série I-A, de 1999-11-24).

reestruturação das carreiras e das formas de progressão e promoção. As alterações significaram uma nova formatação administrativa de pendor mais civil e de feição ainda menos militarizada, evidente, desde logo, pela mudança de designação da estrutura de comando para “Direção Nacional”²⁷¹. Até ao final da legislatura o pessoal da PSP com funções policiais veria ainda ser-lhe assegurados direitos sindicais e de negociação coletiva²⁷² e a sujeição a um código deontológico do serviço policial²⁷³.

O processo de reforma da administração pública implantado a partir de 2003 traz algumas mudanças à arquitetura legislativa no sector da função pública²⁷⁴, sendo de realçar a progressiva generalização do contrato individual de trabalho na Administração Pública. Em matéria de legislação policial, destacamos a aprovação do regulamento do sistema de avaliação de serviço do pessoal com funções policiais da PSP²⁷⁵.

6.2.6. Reforma de fundo

Depois de 2005 acentuam-se as mudanças na administração pública. A primeira grande reforma deste período deu-se em março de 2006, com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado²⁷⁶ (PRACE), pretendendo modernizar e racionalizar a administração central, e que resultou num decréscimo dos organismos do Estado. Mais tarde, é ainda revisto o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública²⁷⁷ (SIADAP). Contudo, a maior remodelação no emprego público dá-se com o novo enquadramento da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de

²⁷¹ Segundo a Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 206/VII (publicada no DAR n.º 72, Série II-A, 1998-09-11) que aprovou a Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro, a redefinição do estatuto do dirigente máximo da PSP, que passou a designar de Diretor Nacional, reforça «*a vertente gestonária do cargo [...] define uma estrutura organizativa que se aproxima dos modelos estruturais correntes nos serviços e organismos da Administração Pública*».

²⁷² Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro (publicada no DR n.º 42, Série I-A, de 2002-02-19), recentemente alterada e republicada pela Lei n.º 49/2019, de 18 de julho (publicada no DR n.º 136, Série I, de 2019-07-18).

²⁷³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002 (publicada no DR Série I-B, de 2002-02-28).

²⁷⁴ E.g.: (1) Lei n.º 1/2004, de 15 de janeiro (altera o estatuto da aposentação); (2) Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (altera o estatuto do pessoal dirigente dos serviços); (3) Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (lei quadro das entidades públicas); (4) Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado); (5) Lei n.º 10/2004, de 22 de março (cria o sistema integrado de avaliação do desempenho na Administração Pública); (6) Lei n.º 23/2004, de 22 de junho (aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho na função pública).

²⁷⁵ Portaria do MAI n.º 881/2003, de 21 de agosto (publicada no DR n.º 192, Série I-B, de 2003-08-21).

²⁷⁶ Previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 (publicada no DR n.º 149, Série I-B, de 2005-08-04).

²⁷⁷ Lei n.º 66-B/2007, de 31 de dezembro (publicada no DR n.º 250, Série I, 1º suplemento, de 2007-12-28).

fevereiro²⁷⁸ (LVCR), com implicações na própria identidade da função pública²⁷⁹. Tratou-se de uma reforma alargada e com âmbito de aplicação amplo que introduziu parâmetros economicistas enquanto critérios de decisão no que respeita ao recrutamento e evolução da carreira, na qual o contrato de trabalho acaba por ser o vínculo regra e as restantes modalidades da relação jurídica de emprego público, designadamente a nomeação e a comissão de serviço, são a exceção.

Incluídos que foram os polícias da PSP no âmbito de aplicação da LVCR, foi revisto o seu Estatuto, com o novo diploma²⁸⁰ a proceder à conversão do corpo especial em carreira especial²⁸¹, a estabelecer alterações no regime de recrutamento, a consagrar um período experimental da nomeação efetiva, e a incrementar uma reforma dos conteúdos funcionais e ainda alterações ao nível de suplementos remuneratórios.

6.2.7. Efeitos da crise

A partir de 2009, a economia europeia viu-se confrontada com mais uma crise económica, então associada a uma perturbação dos mercados financeiros internacionais. Em Portugal, o esforço de redução do défice excessivo refletiu-se nas medidas orçamentais dos anos seguintes²⁸², que incluíram: reduções e proibição de valorizações remuneratórias e restrições à contratação (art.ºs 19º, 24º e 27º da LOE 2011²⁸³, respetivamente), suspensão do pagamento dos subsídios de natal e de férias aos trabalhadores com remuneração base superior a 1.100 euros (art.º 21º da LOE 2012²⁸⁴), pagamento do subsídio de natal mensalmente, em duodécimos, e perda da totalidade da remuneração base diária no primeiro, segundo e terceiro dias de falta por motivo de

²⁷⁸ Publicada no DR n.º 41, Série I, 1º suplemento, de 2008-02-27.

²⁷⁹ Cfr. CALHEIROS, Cristiana, *Das implicações da Lei 12-A/2008 na identidade da função pública*, disponível em <https://www.icjp.pt> [2019-08-13]; com diferente perspetiva, NEVES, Ana Fernanda, “Crise e direito(s) da relação de emprego público: direito privado e melhor direito público”, in *Crise e Direito(s) da Relação de Emprego Público: actas das II Jornadas de Direito do Emprego Público* (coordenação de Isabel Celeste M. Fonseca). [s. l.]: Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte, 2014, p. 104, atesta que «*ter direito privado ou direito do trabalho, no emprego público, não significa (não pode significar) a sua perda de identidade*».

²⁸⁰ Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro (publicado no DR n.º 199, Série I, de 2009-10-14).

²⁸¹ Embora os quadros e carreiras do pessoal da PSP sejam naturalmente distintos e diversificados, denota-se uma aproximação ao regime geral, nomeadamente na equiparação dos cargos superiores na PSP aos cargos de direção superior e de direção intermédia do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central do Estado, cfr. art.º 97º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro.

²⁸² A este respeito, ver RATO, Helena, *A Administração Pública e a Política de Austeridade em Portugal*. Revista de Administração e Emprego Público, n.º 1, fevereiro de 2015, pp. 115 a 141.

²⁸³ Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (publicada no DR n.º 253, Série I, 1º suplemento, de 2010-12-31).

²⁸⁴ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (publicada no DR n.º 250, Série I, de 2011-12-30).

doença (art.ºs 28º e 76º da LOE 2013²⁸⁵); medidas estas que afetaram igualmente os polícias, os quais ainda tiveram vedadas as promoções entre 2013 e 2018, e suspensas, ainda hoje, as passagens automáticas à pré-aposentação.

Com a intenção reduzir os custos do Estado e procurar modelos mais eficientes de funcionamento, implementa-se o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado²⁸⁶ (PREMAC), que na prática redundou numa revisão do PRACE, resultando em nova redução das estruturas do Estado. As forças de segurança, que não estariam abrangidas pelo plano, tiveram, não obstante, uma substancial diminuição no número de dirigentes no período 2011/2013²⁸⁷.

Noutro campo, foi também revisto o SIADAP, através da LOE 2013, com nova periodicidade dos ciclos de avaliação, mas deixando algumas incoerências e fragilidades²⁸⁸ que têm a ver nomeadamente com os *timings* de avaliação do SIADAP 1, SIADAP 2 e SIADAP 3, e com a impossibilidade de a maioria dos trabalhadores atingirem o topo das suas carreiras devido à lógica de acumulação de pontos. Recentemente, foi também revista a avaliação de serviço do pessoal com funções policiais da PSP²⁸⁹.

6.2.8. Reformulações

Mais recentemente, no que concerne às relações laborais no âmbito da Administração Pública, passou a assumir papel central a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho²⁹⁰ (LGTFP), que reúne o essencial do regime laboral dos trabalhadores da Função Pública e consolida a aproximação ao direito laboral privado²⁹¹ por meio de uma remissão

²⁸⁵ Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (publicada no DR n.º 252, Série I, de 2012-12-31).

²⁸⁶ As linhas gerais deste programa foram aprovadas em reunião do Conselho de Ministros de 20 de julho de 2011.

²⁸⁷ Cfr. Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 28/2013 - 2ª secção, disponível em https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2013/2s/audit-dgtr-rel028-2013-2s.pdf [2019-08-11].

²⁸⁸ Cfr. MADUREIRA, César, *Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública portuguesa (SIADAP): Balanço de uma década*. Revista Lusíada Economia & Empresa, n.º 20, 2016, p. 190.

²⁸⁹ Portaria conjunta n.º 9-A/2017, de 5 de janeiro (publicada no DR n.º 4, Série I, 1º suplemento, de 2017-01-05), que revogou a Portaria n.º 881/2003, de 21 de agosto (publicada no DR n.º 192, Série I-B, de 2003-08-21).

²⁹⁰ Publicada no DR n.º 117, Série I, de 2014-06-20.

²⁹¹ Segundo a Exposição de Motivos à Proposta de Lei n.º 184/XII (publicada em DAR, separata n.º 51, de 2013-11-07), uma das ideias-chave da LGTFP assentou em «*assumir a convergência tendencial do regime dos trabalhadores públicos com o regime dos trabalhadores comuns, ressalvadas as especificidades exigidas pela função e pela natureza pública do empregador, com salvaguarda do estatuto constitucional da função pública*».

geral para o Código do Trabalho²⁹². Mas a novidade porventura mais relevante da LGTFP foi ter concretizado a alínea *t*) do n.º 1 do artigo 165º da CRP, estabelecendo algumas normas base do regime e âmbito do vínculo de emprego público²⁹³, embora não seja uma lei de bases.

As forças de segurança ficaram excluídas do seu âmbito de aplicação, salvo quanto a algumas normas e princípios²⁹⁴. Porém, na senda desse novo paradigma de emprego público a PSP viu aprovado o Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública (EPPSP), pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro, diploma hoje em vigor e que segue as linhas orientadoras da LGTFP. Entre as alterações contam-se: a criação de duas novas categorias; a alteração dos tempos mínimos de antiguidade como condição de promoção; a consagração do mecanismo de passagem automática à situação de pré-aposentação (mas que se encontra, como já referimos, suspensa desde 2013); a possibilidade de progressão normal na carreira dos oficiais não habilitados com o curso de formação de oficiais de polícia; a fixação de um número mínimo de horas de formação a frequentar por todos os polícias; a consagração do direito a apoio judiciário em virtude de factos praticados no exercício das suas funções ou por causa delas; a alteração do regime do uso e porte de arma tendo em vista adequar-se à realidade concreta da situação do polícia (ativo, pré-aposentação ou aposentação).

Mais recentemente, foi revisto o regulamento disciplinar da PSP e renomeado “Estatuto Disciplinar” (EDPSP)²⁹⁵.

6.2.9. Síntese

Sem dúvida que têm sucedido profundas mudanças, mas geralmente as reformas resultam também num Estado menor e, por consequência, numa menor Administração, numa redução de funcionários, em menos custos/benefícios e em maior preponderância das tecnologias de informação²⁹⁶. As forças de segurança não ficaram isentas desta tendência²⁹⁷, verificando-se uma diminuição praticamente constante do efetivo desde

²⁹² Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (publicada no DR n. 30, Série I, de 2009-02-12).

²⁹³ Cfr. art.º 3º da LGTFP.

²⁹⁴ Cfr. art.º 2º, n.º 2 da LGTFP.

²⁹⁵ Lei n.º 37/2019, de 30 de maio (publicada no DR n.º 104, Série I, de 2019-05-30).

²⁹⁶ Cfr. CORREIA DA SILVA, José Loureiro, *A gestão dos recursos humanos na Administração Pública central. A lei da mobilidade – um princípio ou uma imposição – estudo de caso*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2014 (tese de mestrado), p. 16.

²⁹⁷ RODRIGUES, Miguel Oliveira, *Os polícias não choram. Toda a verdade: visão multidisciplinar*. [s.l.]: Prime Books, 2018, pp. 39ss.

2009²⁹⁸. Contribuiu ainda para a redução de trabalhadores na Função Pública a regra de “duas saídas para cada entrada”²⁹⁹, pelo menos entre 2011 e 2016.

No geral, a evolução estatutária na PSP mostra ter acompanhado as tendências de reforma e modernização da administração pública portuguesa, mesmo que tardiamente em algumas matérias, tais como o horário de trabalho, a formação profissional, a avaliação de desempenho e os mecanismos de negociação coletiva.

6.3. O regime laboral do pessoal com funções policiais

6.3.1. Subsidiariedade da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

A LGTFP exclui do seu âmbito de aplicação o pessoal com funções policiais da PSP por o seu regime constar de lei especial, mantendo, porém, a aplicação dos seguintes princípios:

- a) a continuidade do exercício de funções públicas³⁰⁰;
- b) garantias de imparcialidade³⁰¹;
- c) planeamento e gestão de recursos humanos³⁰²;
- d) procedimento concursal³⁰³;
- e) organização das carreiras³⁰⁴;
- f) princípios gerais em matéria de remunerações³⁰⁵.

Além disso, o próprio EPPSP vem depois fazer uma remissão geral para a LGTFP – quanto às «*matérias não reguladas no próprio Estatuto*» (art.º 5º, n.º 2), – e outras remissões específicas, como no regime de férias, faltas e licenças, com as especificidades

²⁹⁸ Cfr. <https://www.pordata.pt/> [2019-08-21]. Curiosamente, verifica-se agora a passagem de uma situação de défice de 899 polícias relativamente ao Mapa de Pessoal, em 2017, cfr. MAI – Balanço Social Consolidado 2017, disponível em <https://www.sg.mai.gov.pt/> [2019-08-21], para um excedente de 31 polícias relativamente aos postos de trabalho previstos, no ano seguinte, de acordo com o Balanço Social da PSP 2018, disponível em <https://www.psp.pt/> [2019-12-20], e que se explica pela previsão de menos 1667 postos de trabalho no Mapa de Pessoal face ao ano transato. Tal variação não é ali explicada. Apesar de tudo, basta-nos olhar aos números relativos ao efetivo policial com relação jurídica de emprego público na modalidade de nomeação efetiva, no mesmo período, para constatar um decréscimo de 174 polícias. Até à submissão deste relatório de estágio não fora divulgado o Balanço Social de 2019.

²⁹⁹ Segundo RATO, Helena, *A Administração Pública...*, p. 129 esta medida é tida como inútil no âmbito da reestruturação dos serviços públicos uma vez que a principal causa de saída de trabalhadores da administração pública continuou a ser a passagem à situação de reforma/aposentação.

³⁰⁰ Art.º 11º da LGTFP.

³⁰¹ Art.ºs 19º a 24º da LGTFP.

³⁰² Art.ºs 28º a 31º da LGTFP.

³⁰³ Art.º 33º da LGTFP.

³⁰⁴ Art.ºs 79º, n.º 1, 80º, 84º e 85º e no n.º 1 do 87º da LGTFP.

³⁰⁵ Art.ºs 145º a 147º, 149º, n.ºs 1 e 2, 150º, n.º 1, 154º, 159º e 169º a 175º da LGTFP.

constantes do EPPSP (art.º 31º); nos efeitos das faltas dadas por conta do período de férias (art.º 40º, n.º 4, al. c)); nas modalidades de licenças (art.º 46º, n.º 1); na licença sem remuneração para acompanhamento do cônjuge colocado no estrangeiro (art.º 46º, n.º 5); na aplicação de outras modalidades de horários (art.º 57º, n.º 4); na passagem à aposentação, com especificidades (art.º 116º, n.º 1); e na atribuição de prémios de desempenho (art.º 143º, n.º 1, todos do EPPSP).

6.3.2. Subsidiariedade do Código do Trabalho

O EPPSP contempla ainda uma remissão direta para o Código do Trabalho no seu artigo 40º, n.º 4, al. a), relativamente aos efeitos de alguns tipos de faltas justificadas. Mas apesar de só se enunciar a aplicação daquele código neste preceito, em razão da cláusula aberta prevista no artigo 5º, n.º 2, devem considerar-se ainda todas as remissões que a LGTFP preveja para as matérias não reguladas no EPPSP em tudo o que não o contrarie. Por seu turno, a LGTFP, no seu artigo 4º, desde logo, manda aplicar o CT a uma série de matérias, entre as quais os direitos de personalidade, a igualdade e não discriminação, a parentalidade, o trabalhador com capacidade reduzida e trabalhadores com deficiência crónica ou doença crónica, o trabalhador estudante, a organização e tempo de trabalho, os tempos de não trabalho ou a promoção da segurança e saúde no trabalho, incluindo a prevenção.

Da conjugação destas duas normas resulta, portanto, que naquilo em que o estatuto policial seja omissivo, os seus trabalhadores devam submeter-se ao regime geral da função pública ou mesmo ao direito laboral privado, no que constitui um aspeto revelador da laboralização do regime jurídico de emprego público³⁰⁶.

6.3.3. Regras próprias

6.3.3.1. A condição policial

O facto de possuírem um estatuto próprio não isenta os polícias do gozo dos direitos e sujeição aos deveres previstos para os restantes trabalhadores da Administração

³⁰⁶ Note-se, porém que, «*sempre que estejamos dentro da Administração Pública em sentido orgânico [...] o Direito Privado é publicizado pela vinculação aos direitos, liberdades e garantias, pelo respeito dos princípios gerais da atividade administrativa constantes do Código Administrativo e das normas que concretizam princípios constitucionais*», cfr. NEVES, Ana Fernanda, *Os “desassossegos”...*, p.57 e 58, nota 52.

Pública³⁰⁷, embora se sujeitem a regras especiais decorrentes da condição policial. Veja-se desde logo o artigo 4º do EPPSP, onde se enumeram as diretrizes para essas regras próprias aplicáveis ao pessoal policial da PSP e que não são exigíveis aos restantes funcionários públicos. Contudo, reforçamos, as especificidades decorrentes da condição policial não obstam à articulação e compatibilização do EPPSP com a LGTFP e o CT.

No ANEXO B, para o qual remetemos, listamos essas regras especiais, as quais consistem em restrições, deveres, direitos e incompatibilidades, a que acrescentamos o sistema de recompensas. Todas elas são igualmente relevantes para a segurança pessoal, mas no âmbito específico desta atividade destacamos as seguintes:

- i) O dever de disponibilidade permanente para o serviço, do artigo 12º do EPPSP, é particularmente relevante, em especial devido ao regime de trabalho atípico a que estes polícias se sujeitam e a que voltaremos no excuro;
- ii) O dever de identificação, nos termos dos artigos 13º e 18º do EPPSP e do artigo 31º da LSI, porque geralmente trabalham não uniformizados. Este dever conjuga necessariamente com os direitos de livre trânsito e de acesso, e a utilização dos meios de transporte, quando em serviço, dos artigos 20º e 22º do EPPSP, respetivamente, já que nessas situações o polícia precisa de fazer prova da sua qualidade;
- iii) O dever de manter segredo profissional, conforme o artigo 14º do EPPSP, já que por motivo de serviço existe grande possibilidade de tomar conhecimento de dados ou informações de âmbito reservado;
- iv) Estes polícias são sujeitos anualmente a provas físicas e técnicas, de cuja aprovação depende a continuidade em funções operacionais, pelo que devem manter a aptidão física e psíquica e as competências técnicas exigíveis ao cumprimento da missão, nos termos do artigo 15º do EPPSP;

6.3.3.2. Considerações

As restrições impostas aos trabalhadores com funções policiais são expressamente legitimadas pelo texto constitucional – e pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no seu artigo 11º, n.º 2 – devendo respeitar a medida das exigências próprias das respetivas funções, e fundamentam-se no carácter permanente do serviço³⁰⁸.

³⁰⁷ Cfr. art.º 3º, n.º 1 da Lei n.º 6/90, de 20 de fevereiro.

³⁰⁸ Cfr. RAPOSO, João, *Direito...*, pp. 76 a 79. O tema foi objeto de apreciação pelo TEDH (Acórdão de 21 de abril de 2015, processo n.º 45892/09, sobre a restrição do direito à greve da polícia basca), cujo entendimento foi que considerando tratar-se de uma força armada e com a exigência de garantia de um

As atribuições das forças de segurança, enquanto encarregues de fazer cumprir a lei, manter a ordem e prevenir danos sociais, aliado à diversidade de tarefas que lhes são atribuídas³⁰⁹ e, em particular, à possibilidade do recurso legítimo à força, justificam que estes trabalhadores se devam sujeitar a deveres funcionais mais exigentes do que os previstos para as carreiras gerais³¹⁰. Até no plano da ética policial, refira-se o “exercício de autorregulação deontológica”³¹¹ que o Código Deontológico do Serviço Policial adita aos regulamentos disciplinares próprios da PSP e da GNR.

Uma rápida análise ao conteúdo dos direitos especiais permite concluir que não visam compensar a limitação ou restrição aos direitos de cidadania, mas antes possibilitar um melhor desempenho profissional da missão policial. Quanto à PSP, a compensação pelos ónus inerentes à condição policial traduz-se nos suplementos remuneratórios gerais e nos específicos pelo desempenho de funções especializadas³¹², enquanto a prestação de serviço para além do período normal de trabalho é compensada pela atribuição de crédito horário, conforme o artigo 57º, n.º 3 do EPPSP.

O regime de incompatibilidades revela-se também mais limitativo, em particular no respeitante às possibilidades de acumulação com funções privadas já que, em função da amplitude de atividades comerciais sujeitas à fiscalização da PSP, o seu exercício pelas polícias encontra-se-lhes vedado³¹³.

serviço ininterrupto, justifica-se a restrição do direito à greve por estarem em causa a segurança e a ordem públicas, e ainda que a natureza específica das tarefas destes agentes permite ao Estado uma larga margem de apreciação para regular certos aspetos no interesse público, sem pôr em causa o art.º 11º da CEDH (liberdade de reunião e de associação).

³⁰⁹ As funções policiais como trabalho multidisciplinar, em DURÃO, Susana, *Carreiras subjetivas entre agentes da Polícia de Segurança Pública em Portugal*, in DILEMAS: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social, vol. 3, n.º 8, abril/maio/junho 2010, p. 40, disponível em <https://revistas.ufrj.br/> [2019-10-05]; GALHARDO PIRES, Bruno António, *Polícia de Segurança Pública: análise ao regime de prestação de trabalho em funções públicas do trabalho policial*, Lisboa: ISCTE-IUL, 2014 (tese de mestrado), pp. 34 e 35; e MENDES, Rui, “O objeto de estudo Polícia...”, p. 641.

³¹⁰ Cfr. SOFIA CRUZ, Ana, *Carreiras e conteúdo funcional*, in Direito das Relações Laborais na Administração Pública, publicação online do Centro de Estudos Judiciários, 2018, p. 445, disponível em <http://www.cej.mj.pt> [2019-10-19].

³¹¹ Cfr. BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança...*, p. 633.

³¹² Em matéria de suplementos remuneratórios vigora o regime do anterior estatuto até aprovação de nova regulamentação (cfr. art.º 154º do EPPSP).

³¹³ Cfr. art.º 10º, n.º 2 al. c) do EDPSP.

6.3.4. Outros aspetos

6.3.4.1. Carreira especial

Nos termos da lei do trabalho em funções públicas, as funções da atividade de segurança pública desenvolvem-se no âmbito de uma carreira especial³¹⁴. Naturalmente, são distintos e diversificados os quadros e carreiras do pessoal da PSP em relação à restante Administração Pública.

Hoje o quadro de pessoal organiza-se em três diferentes carreiras, na seguinte gradação ascendente: agente, chefe e oficial de polícia, das quais as duas primeiras se desdobram em três categorias cada, enquanto a terceira tem seis categorias. A cada carreira e categoria correspondem funções policiais com distintos graus de complexidade, podendo ser funções de execução, funções de supervisão, funções de assessoria, funções de inspeção e funções de comando e direção, as quais integram o respetivo conteúdo funcional³¹⁵.

6.3.4.2. Hierarquia de comando

Ainda sobre a organização jurídico-administrativa, importa referir a sujeição à hierarquia de comando, prevista nos artigos 1º, n.º 3 da LOPSP e 4º do EPPSP, e densificada no artigo 61º deste último. As relações de hierarquia são típicas da administração direta do Estado³¹⁶, mas os polícias da PSP encontram-se submetidos ao princípio de comando³¹⁷, mais rígido e mais forte que a simples relação hierárquica administrativa³¹⁸. No plano das relações interorgânicas, o pessoal da PSP com funções policiais sujeita-se à hierárquica de comando, enquanto o pessoal da PSP sem funções policiais está sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública³¹⁹.

O princípio do comando institui uma subordinação hierárquica interna organizada por carreiras e, dentro delas, por graduação ou antiguidade, traço típico de regimes

³¹⁴ Cfr. art.º 8º, n.º 2 da LGTFP. Nos termos do n.º 4 do art.º 84º da LGTFP, apenas podem ser criadas carreiras especiais quando, cumulativamente, os respetivos conteúdos funcionais não possam ser absorvidos pelos conteúdos funcionais das carreiras gerais; os respetivos trabalhadores se devam sujeitar a deveres funcionais mais exigentes que os previstos para as carreiras gerais; e, quando os respetivos trabalhadores tenham que ter aprovação em curso de formação específico de duração não inferior a seis meses ou deter certo grau académico ou título profissional para integrar a carreira.

³¹⁵ Cfr. art.º 68º, n.º 1 do EPPSP e quadros 1, 2 e 3 do Anexo 1 do mesmo diploma.

³¹⁶ Cfr. ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de, *Direito...*, p. 66.

³¹⁷ Art.º 1º, n.º 3 da LOPSP, art.º 4º, n.º 1 al. d) do Estatuto da PSP e art.º 3º da Portaria n.º 123/2011, de 30 de março que aprova o Regulamento de Continências e Honras da PSP e respetivos quadros.

³¹⁸ Cfr. PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira, “O regime estatutário...”, op. cit., p. 172.

³¹⁹ Cfr. art.º 1º, n.º 3 da LOPSP.

militares. A cadeia de comando organiza-se definindo linhas de autoridade ao longo das quais as ordens e tarefas são passadas, de forma a que cada indivíduo saiba exatamente a quem deve reportar. Para não haver conflito de ordens, o comandado deverá seguir somente as ordens dadas por subordinação direta.

6.3.4.3. Flexibilidade funcional

Tal como acontece no universo das carreiras gerais da função pública, por força da descrição genérica e abrangente que é feita dos diversos conteúdos funcionais nas carreiras e categorias policiais, a importância da flexibilidade funcional é menor do que no domínio laboral privado³²⁰. Nesta matéria, o EPPSP, no seu artigo 68º, n.º 6, começa por dizer que a descrição do conteúdo funcional não prejudica o dever de obediência³²¹, seguindo no demais a formulação do artigo 81º, n.º 1 da LGTFP, e semelhante à do artigo 118º, n.º 2 do CT. Assim, desde logo, a caracterização do conteúdo funcional não pode ser fundamento para a recusa ao cumprimento das ordens emanadas de superior hierárquico, dadas em matéria de serviço e na forma legal³²². Em segundo lugar, a polivalência funcional está sujeita aos requisitos de afinidade das funções, da qualificação profissional do trabalhador e da sua não desvalorização profissional³²³.

A tarefa de apurar o que é nuclear e o que é afim não se afigura simples. Por um lado, porque em parte alguma se define o que se deve entender por funções afins ou funcionalmente ligadas e, por outro, porque o conteúdo funcional de cada carreira já é definido de forma abrangente e genérica. É bem acolhido, porém, que a dificuldade de se delimitar o âmbito da obrigação funcional do trabalhador não poderá legitimar que se cometam abusos e dele se exija o que não tem de prestar³²⁴.

Aspeto que pode ser visto como desvantajoso para o polícia é que no EPPSP não se preveja o direito a formação profissional quando as funções afins ou funcionalmente

³²⁰ Cfr. VEIGA E MOURA, Paulo; ARRIMAR, Cátia, *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1º volume. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 328.

³²¹ Sobre o dever de obediência hierárquica na PSP, vide FARINHA, Luís Peça, “O dever de obediência hierárquica”, in *Estudos de Homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro – in memoriam*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 567.

³²² O dever de obediência é densificado no art.º 14º do EDPSP e segue o quadro referencial do regime da função pública: o dever de obediência subsiste mesmo perante uma ordem ilegal, só cessando quando o cumprimento da ordem ou instrução conduzir à prática de um crime.

³²³ A delimitação do sentido de atividades afins e do alcance dos requisitos para a sua prestação, no Código do Trabalho, por todos, em PALMA RAMALHO, Maria do Rosário, *Tratado de Direito do Trabalho. Parte II*, 6ª edição. Coimbra: Almedina, 2016, pp. 308ss.

³²⁴ Cfr. VEIGA E MOURA, Paulo; ARRIMAR, Cátia, *Comentários...*, p. 328.

ligadas à atividade principal exijam especiais qualificações (como o fazem a LGTFP, no art.º 81º, n.º 2, e o CT, no art.º 118º, n.º 4). Relativamente ao direito ao tratamento retributivo mais favorável que, porventura, corresponda às funções afins, durante o tempo em que as exercer (que no CT é reconhecido nos termos do art.º 267º, n.º 1), obedece aqui ao critério da excecionalidade, ou seja, só se adquire se as funções desenvolvidas respeitarem a categoria superior e essa situação exceda o período de 60 dias seguidos, com o limite de 4 meses e mediante despacho do Diretor Nacional reconhecendo a excecionalidade (cfr. art.º 68, n.ºs 2, 3 e 4 do EPPSP).

6.3.4.4. Instrumentos de mobilidade

Ainda a respeito de variação funcional, o EPPSP não afasta a aplicação das modalidades de mobilidade previstas para os trabalhadores em funções públicas, mas oferece instrumentos específicos aplicáveis aos polícias no ativo e em efetividade de serviço, a saber:

- a) colocação por oferecimento (art.º 98º do EPPSP);
- b) a colocação por promoção (art.º 99º do EPPSP);
- c) a colocação por convite (art.ºs 97º, n.º 3 e 100º do EPPSP);
- d) a colocação por conveniência de serviço (art.º 101º do EPPSP);
- e) a colocação a título excecional (art.º 102º do EPPSP); e
- f) a transferência por motivos disciplinares, que é regida pelo EDPSP (art.º 97º, n.º 4 do EPPSP).

Para os polícias colocados na UEP as normas internas consagram um regime mais favorável no que respeita à mobilidade interna³²⁵, o qual consiste em preferência nas colocações a pedido, após o cumprimento de três anos em comissão de serviço na UEP. Resulta que em cada quatro vagas para a listagem geral na carreira de agentes, uma delas é ocupada por elemento que beneficie desta prioridade³²⁶. O cumprimento dos três anos é ilidível quando ocorram colocações a pedido de acordo com a listagem geral, caso em

³²⁵ Sobre este assunto, ver RIBEIRO, Frederico, *A mobilidade interna na PSP: as implicações no desempenho dos agentes de polícia*. Lisboa: ISCPSI, 2015 (tese de mestrado).

³²⁶ A este regime mais favorável apontamos vantagens e inconvenientes. Se, por um lado, estas transferências antecipadas contribuem para um rejuvenescimento do pessoal nos comandos distritais, por outro lado representam um desaproveitamento do investimento feito com a formação especializada e não favorecem a aquisição de experiência, contrariando até uma das razões para a integração das unidades especiais numa única unidade, que era o pleno aproveitamento dos seus elementos ao longo da carreira, como se dizia na Exposição de Motivos da proposta de lei n.º 137/X.

que a colocação poderá apenas ser prorrogada até seis meses por razões de serviço. Atento o princípio da progressão na carreira é também permitida a interrupção da comissão de serviço nos primeiros três anos para frequência de curso de acesso a carreira superior.

6.4. A prestação de serviço na Unidade Especial de Polícia

Como se disse, o CSP comunga do estatuto profissional dos restantes polícias, o que significa que, em primeira linha, o seu pessoal se submete às regras que temos vindo a apontar. São-lhes depois aplicáveis ainda as normas emanadas dos regulamentos internos, nomeadamente o Regime de recrutamento, colocação e prestação de serviço na UEP, constante de despacho do diretor nacional da PSP, publicado em anexo à Ordem de Serviço n.º 70, Parte II, de 2010-04-23 (doravante também designado de “regulamento laboral da UEP”).

Começando pelo recrutamento para o CSP, este é feito por concurso entre o pessoal policial da PSP na situação de ativo, e depende do aproveitamento em curso de formação de especialização das subunidades operacionais da UEP. Após o curso o elemento policial integra a respetiva subunidade podendo requerer transferência para força destacada da UEP na sua especialidade.

Quanto à colocação dos polícias na UEP, o EPPSP determina que é feita em regime de comissão de serviço, por um período inicial de dois anos, sucessivamente renovável por períodos de um ano³²⁷, dependendo a manutenção desse vínculo da obtenção de aproveitamento em provas anuais de certificação da aptidão física e técnica e da avaliação da conduta³²⁸. Este caráter não permanente da colocação na UEP e a aquisição da formação específica para o desempenho das suas missões explica a mobilidade entre vínculos jurídicos de trabalho. Segundo FARINHA, a comissão de serviço «permite uma gestão mais criteriosa e eficiente da massa crítica operacional»³²⁹, e além disso, no próprio regulamento laboral da UEP se diz que aquele é o tipo de vínculo condizente com a exigência de uma “sólida relação de confiança”³³⁰ entre todos os elementos e o respetivo comando. Relativamente a este segundo aspeto, uma vez que o regulamento não densifica o conceito de relação de confiança, reconduzimo-lo à

³²⁷ Cfr. art.º 103º, n.º 2 do EPPSP.

³²⁸ Cfr. art.º 103º, n.º 3 do EPPSP.

³²⁹ FARINHA, Luís Peça, *Operações Especiais...*, p. 13.

³³⁰ Expressão semelhante à utilizada no art.º 161º do Código do Trabalho, onde se dispõe que a natureza das funções desempenhadas em comissão de serviço possam supor uma “especial relação de confiança”.

valorização da confiança pessoal e técnica dos designados, à semelhança de outros cargos públicos³³¹.

No âmbito dos deveres especiais a que se devem sujeitar os polícias que prestam serviço na UEP, prevê-se um regime de prontidão e disponibilidade e um especial dever de segredo³³². A prontidão e disponibilidade consiste em responder a qualquer solicitação de serviço no mais curto espaço de tempo possível, independentemente da situação em que se encontrem, em indicar todas as formas de ser contactado e em manter esses contactos atualizados. É subsequente ao carácter permanente e obrigatório do serviço policial e, comparativamente, no regime geral do trabalho em funções públicas só para o pessoal dirigente se prevê um dever semelhante: o de a qualquer momento comparecer ao serviço quando chamado³³³. Quanto ao especial dever de segredo, vem também previsto quer no Código Deontológico do Serviço Policial, no seu artigo 11º, quer no EDPSP, no seu artigo 12º, e reconduz-se ao artigo 14º do EPPSP e ao artigo 135º do Código de Processo Penal, podendo da sua violação decorrer implicações disciplinares e criminais³³⁴.

Em relação ao conteúdo funcional dos polícias colocados na UEP, o respetivo regulamento laboral só o delimita negativamente, ao determinar que é vedado ao pessoal da UEP o desempenho de funções ou missões não atribuídas especificamente à unidade³³⁵. Concluímos, por isso, que o conteúdo funcional dos polícias colocados no CSP se limita à execução da missão específica cometida legalmente àquele serviço, não podendo ser afetos a outras tarefas policias que não as da sua especialidade.

³³¹ Cfr. NEVES, Ana Fernanda, “O Direito da Função Pública”, op. cit., p. 450.

³³² Cfr. art.ºs 16º e 18º do Regime de recrutamento, colocação e prestação de serviço na UEP.

³³³ Cfr. art.º 34º, al. c) da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.

³³⁴ Cfr. art.º 383º do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março (Código Penal).

³³⁵ Cfr. art.º 16º, n.º 8 do Regime de recrutamento, colocação e prestação de serviço na UEP.

§ 7º Dimensão material

7.1. Enquadramento

MARCELO CAETANO, reconhecidamente o primeiro autor a abordar o tema em Portugal, definiu polícia como «o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em interferir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis visam prevenir»³³⁶ – partindo portanto de uma noção material de polícia. No mesmo sentido, reafirma hoje BACELAR GOUVEIA que «a polícia em sentido material é a atividade que, visando a proteção de bens jurídicos, individuais ou coletivos, limita a liberdade dos cidadãos, no propósito de prevenir a consumação de danos que violem esses bens ou pôr termo à sua violação. Trata-se de uma regular e contínua tarefa de satisfação de uma necessidade coletiva: a necessidade da segurança dos cidadãos, a qual se provê através de atos e medidas que visem a sua proteção, ainda que à custa da sua liberdade»³³⁷. O sentido material de polícia, como a atividade dos poderes públicos que visa a prevenção e defesa em face de perigos, é uma noção comumente aceite³³⁸. Seguindo esta aceção, propomos analisar a dimensão material compreendida, em particular, na concreta atuação policial do CSP, considerando os seus fins e limites.

7.2. Operações especiais de polícia

Como vimos, a segurança pessoal é a missão legalmente cometida à PSP que consiste na proteção e segurança de altas entidades. Assim, um conceito jurídico-material de segurança pessoal identificará esta atividade com a função policial de prevenção dos perigos ao bem jurídico tutelado, ou seja, a segurança de certas pessoas ou categoria de pessoas. É uma tarefa cometida ao CSP/UEP, implicando uma especialização do pessoal a ela afeto. FARINHA qualifica as missões desenvolvidas pelas subunidades operacionais da UEP como “operações especiais de polícia”, por se tratarem de «ações operacionais

³³⁶ CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, 8ª ed. Lisboa: Coimbra Editora, 1969, p. 1066.

³³⁷ BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança...*, p. 539.

³³⁸ Assim, CORREIA, Sérvulo, “Polícia”, op. cit., p. 404; NOGUEIRA DE BRITO, Miguel, “Direito de Polícia”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. I. Coimbra: Almedina, 2009, p. 306; ou CANAS, Vitalino, “A actividade...”, op. cit., pp. 1266.

executadas por unidades de polícia com capacidades e valências técnicas diferenciadas, que exigem habilitações profissionais especializadas e destinadas a satisfazer necessidades de intervenção policial, relativamente às quais a atividade policial regular não tem capacidade de resposta adequada e imediata»³³⁹.

Segundo o mesmo A., as operações especiais de polícia devem revestir natureza reservada, no sentido de reserva do conhecimento geral³⁴⁰, obstando a que os atores criminais possam aceder a dados que comprometam a ação policial³⁴¹. No caso em concreto da segurança pessoal, além das medidas a implementar na segurança e proteção de altas entidades, definidas no PCCCOFSS – que é um documento confidencial –, a restante atuação operacional do CSP é realizada com autonomia técnica e tática³⁴², o que significa que as rotinas operativas são definidas e implementadas internamente, estando tais informações a coberto do segredo profissional.

FARINHA acrescenta ainda que enquanto as operações especiais de polícia são executadas em situação de normalidade institucional e democrática, mantêm-se balizadas pelas regras relativas ao uso da força e ao emprego de meios coercivos das restantes atuações policiais e pelos princípios jurídicos da legalidade, tipicidade e proibição do excesso³⁴³. No mesmo sentido, não se isenta a responsabilização em sede de processo judicial, no qual, apesar da natureza reservada que devem revestir as operações especiais de polícia, o seu escrutínio é idêntico ao de qualquer outra operação policial e sujeita aos mesmos mecanismos de controlo e supervisão legal, judicial e disciplinar³⁴⁴.

³³⁹ FARINHA, Luís Peça, *Operações Especiais...*, p. 19.

³⁴⁰ Em particular nas operações de segurança pessoal, cfr. SCHNEIDER, Gavlin, *An examination...*, p. 132.

³⁴¹ Cfr. FARINHA, Luís Peça, *Operações Especiais...*, p. 23. Ainda no sentido de a disponibilidade de informação poder ser determinante na decisão de cometer o crime, na escolha do local, do tempo e do modo, ver FIÃES FERNANDES, Luís, “A prevenção...”, p. 92.

³⁴² A expressão é recorrente em FARINHA, Luís Peça, *Operações Especiais...*, e em diversos normativos internos (e.g. NEP n.º DN/AUOOS/DO/01/16 relativa ao acionamento da UEP), embora enquanto conceito legal apenas seja mencionada na LOIC, referente à atividade de investigação criminal, e na LOPSP, com o mesmo sentido. Aqui adotamos a expressão enquanto sinónimo de *discricionariedade policial* ou de *doutrina de atuação*.

³⁴³ Cfr. FARINHA, Luís Peça, *Operações Especiais...*, p. 20.

³⁴⁴ *Idem*, p. 23.

7.3. Aspetos de natureza material

7.3.1. Ação preventiva e ação repressiva

A prevenção de perigos para a ordem e segurança públicas apresenta-se como a principal função da polícia. A ideia de que antecipar o risco é um imperativo policial³⁴⁵ ecoa desde MARCELO CAETANO: «evitar que os perigos se convertam em danos – eis o campo onde se desenvolve o modo de agir administrativamente que se chama polícia»³⁴⁶.

A prevenção é uma das dimensões da atividade de segurança interna³⁴⁷, e em particular na segurança pessoal a prevenção materializa-se na função de vigilância e acompanhamento de um protegido, e ainda em medidas de prevenção situacional. FIÃES FERNANDES qualifica o efeito dissuasor da vigilância como um *soft power*, ou seja, uma forma indireta de exercer o poder, levando os outros a alterarem os seus comportamentos por influência³⁴⁸. Também a mera presença ou demonstração de um grande dispositivo policial conforma, em muitos casos, a conduta dos cidadãos³⁴⁹. A prevenção situacional baseia-se na manipulação do ambiente de modo a tornar a ação criminosa menos atrativa para os potenciais atores³⁵⁰. Para que determinada ação tenha natureza preventiva deve basear-se na previsão e na intervenção precoce. Tanto a atividade preventiva como a atuação repressiva estão sob reserva de lei sempre que representem restrições para os direitos e liberdades dos cidadãos³⁵¹.

Por seu lado, as ações repressivas pressupõem a existência de uma conduta ilícita ou alteração da ordem pública geralmente exigindo uma atuação coativa direta e imediata contra o agente provocador. Mas numa situação de atentado a uma alta entidade, o uso de meios coercivos pela polícia para repelir a agressão tem menos a ver com a execução administrativa policial³⁵² – matéria regulada nos artigos 175º e 176º do CPA³⁵³ – do que

³⁴⁵ Cfr. CLEMENTE, Pedro José Lopes, *Polícia e segurança: breves notas*, in revista Lusíada Política Internacional e Segurança, n.º 4, 2010, p. 157, disponível em <http://revistas.lis.ulusiada.pt/> [2019-09-10].

³⁴⁶ CAETANO, Marcelo, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Editora Forense: Rio de Janeiro, 1977, p. 268.

³⁴⁷ Cfr. FIÃES FERNANDES, Luís, “A prevenção...”, pp. 69 e 70.

³⁴⁸ Idem, p. 110.

³⁴⁹ Cfr. SOUSA, António Francisco de, *Manual...*, pp. 282 e 422.

³⁵⁰ Cfr. FIÃES FERNANDES, Luís, “A prevenção...”, pp. 93 a 95.

³⁵¹ Cfr. SOUSA, António Francisco de, *Prevenção e repressão como função da Polícia e do Ministério Público*, in Revista do Ministério Público, n.º 94, abril-junho 2003, p. 67.

³⁵² Cfr. SOUSA, António Francisco de, *Manual...*, pp. 718ss; e BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança...*, pp. 634 e 635.

³⁵³ Neste âmbito ressalva-se, conforme alerta BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança...*, p. 634, nota 650, que não tendo sido até ao momento aprovada a legislação prevista no art.º 176º, n.º 1 do CPA, ainda se aplica o regime da execução do ato administrativo constante do CPA de 1991 (art.ºs 149ºss), nos termos do art.º 6º do diploma preambular que aprovou o CPA de 2015.

com a proteção de interesses juridicamente protegidos prevista no artigo 38º, n.º 1, al. a) da LSI. Ambas as normas legitimam o uso da força, mas enquanto no primeiro caso o seu fim é a execução de obrigações legais, no segundo está em causa a defesa do próprio ou de terceiros, ou seja, a legítima defesa, representando maior relevância. Também na repressão, é preciso dizer-se, a atuação da segurança pessoal incidirá prioritariamente sobre as ameaças diretas ou indiretas ao bem jurídico em causa, que é a segurança das altas entidades a seu encargo. Como se percebe, a missão cometida ao CSP delimita as dimensões preventiva e repressiva na sua atuação policial.

7.3.2. Poderes de polícia

No desempenho das suas funções, os polícias do CSP atuam investidos do poder de autoridade pública, característica fundamental de qualquer atividade de polícia administrativa. Também referidos como poderes de polícia³⁵⁴, pressupõem a permissão de impor limitações aos direitos e liberdades individuais³⁵⁵. A sua forma de exercício assume a natureza de atos jurídicos ou de operações materiais³⁵⁶, e pode resultar na coação direta das medidas de polícia. Nesse âmbito, as suas prerrogativas de autoridade não são, nem poderiam ser, distintas das correspondentes aos restantes polícias da PSP.

O exercício típico de poderes de polícia traduz-se nas medidas de polícia³⁵⁷. A este respeito cabe, em primeiro lugar, diferenciar entre as medidas de polícia típicas da atividade policial e as medidas cautelares e de polícia próprias do contexto da investigação criminal. Certas entidades reúnem competência para decretar umas e outras, como é o caso da PSP.

7.3.2.1. Medidas de polícia

Os funcionários superiores qualificados como autoridades de polícia podem determinar a aplicação das medidas de polícia e medidas especiais de polícia constantes na LSI (art.º 32º, n.º 1), medidas que se submetem ao princípio da necessidade (art.º 30º

³⁵⁴ Cfr. CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, 8ª edição. Lisboa: Coimbra Editora, 1969, p. 1171.

³⁵⁵ Cfr. SOUSA, António Francisco de, *A Polícia no Estado....*, p. 45

³⁵⁶ Cfr. CAUPERS, João, “Os poderes administrativos das forças de segurança: organização e exercício”, in *Liber Amicorum Fausto de Quadros* (coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa e Eduardo Vera-Cruz Pinto), vol. I. Coimbra: Almedina, 2016, p. 608.

³⁵⁷ Cfr. BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança....*, p. 641.

da LSI). Algumas delas, como a identificação de pessoas suspeitas, a interdição de acesso e circulação, a evacuação ou abandono de locais ou de meios de transporte, a remoção de objetos ou veículos (medidas *gerais* de polícia); ou a realização de buscas e revistas, e a apreensão de objetos proibidos (medidas *especiais* de polícia) podem, em caso de urgência, ser determinadas pelos agentes das forças e serviços de segurança, devendo ser confirmadas posteriormente por uma autoridade de polícia (art.º 32º, n.º 2 da LSI).

7.3.2.2. Medidas cautelares e de polícia

A par das funções de polícia administrativa, a PSP desenvolve igualmente algumas atividades de polícia judiciária, onde se incluem as medidas cautelares e de polícia reguladas pelo Código de Processual Penal (nos art.ºs 248º a 261º), como a identificação de suspeito e pedido de informação, revistas e buscas, apreensões e detenções. Também aqui a intervenção das autoridades judiciárias, embora necessária, poderá ceder precedência à iniciativa própria das polícias sempre que a urgência das medidas o exija.

7.3.2.3. Operações materiais

Mas as formas de exercício do poder de polícia não se esgotam nestes atos típicos, compreendendo ainda as operações materiais³⁵⁸, que são as operações ou atividades de técnica policial que, em si mesmas, não produzem modificações na ordem jurídica³⁵⁹ como, por exemplo, a vigilância de pessoas e bens, a imobilização coerciva de um suspeito, a destruição de bagagem abandonada em local suspeito ou a prestação de honras a altas entidades do Estado.

Poderíamos reconduzi-las a um conceito amplo de medidas de polícia que abarca todos os atos, jurídicos e materiais, genéricos e concretos, que dizem respeito à

³⁵⁸ Conceito que a doutrina tradicional restringia ao Direito Administrativo Policial, cfr. CAETANO, Marcelo, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Editora Forense: Rio de Janeiro, 1977, p. 355, todavia hoje é acolhida a sua autonomia como forma de atuação administrativa, e assim, por exemplo, REBELO DE SOUSA, Marcelo, *Direito Administrativo Geral*, tomo III, 2ª edição, reimpressão. Mirandela: Dom Quixote, 2010, pp. 447ss; e FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2016, pp. 537 a 544.

³⁵⁹ Cfr. RAPOSO, João, *Direito...*, p. 27; MACHETE, Pedro, “A polícia...”, op. cit., p. 1150. Já CANAS, Vitalino, “A actividade...”, op. cit., pp. 1282 e 1283, distingue operações ou atos materiais das meras atuações policiais, que as primeiras são suscetíveis de gerar efeitos jurídicos indiretos e já não as últimas.

prosseção de atividades policiais de um ponto de vista material³⁶⁰, vindo a propósito a expressão de ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA: «*o simples estar em “estado de alerta” já é medida policial*»³⁶¹. Esta conceção, todavia, afasta-se da doutrina e jurisprudência constitucionais³⁶² que propugnam a exigência de tipicidade legal de todas as medidas de polícia, entendidas como os atos com caráter restritivo de direitos, razão para o legislador lhes fixar limites. De fora desse conceito restrito de medidas de polícia ficariam os comportamentos meramente instrumentais e as atuações não limitadoras de direitos, que por isso se isentam à reserva de lei³⁶³.

Quanto a nós, posicionamo-nos com a parte da doutrina para quem não colhe uma estrita separação entre atos preventivos e atos repressivos³⁶⁴, e por isso adotamos aqui o termo “medidas policiais” para nos referirmos a todas as operações policiais de caráter ablativo ou não, e usamos o termo “medidas de polícia” apenas para os atos tipificados como tal. Tomando um exemplo relacionado com o objeto de estudo, serão medidas policiais as medidas de segurança que o PCCCOFSS determina às forças de segurança implementarem para uma alta entidade, e que incluem diferentes tipos de dispositivos policiais em função do grau de segurança atribuído – entre os quais segurança pessoal. Estas medidas de segurança traduzem-se na generalidade em atuações preventivas, embora esse caráter não seja absolutamente claro³⁶⁵, pois «*a mesma atuação policial pode ser, consoante as circunstâncias que a motivam, e sobretudo consoante o modo em que a tomemos, repressiva ou preventiva*»³⁶⁶.

Porém, atendendo à sua natureza, as medidas policiais poderão não se sujeitar a um procedimento administrativo formal prévio³⁶⁷, como também o CPA admite para os

³⁶⁰ Esta conceção em NOGUEIRA DE BRITO, Miguel, “Direito de Polícia”, op. cit., p. 415; também sustentando a possibilidade de algumas medidas de polícia não terem os respetivos pressupostos e conteúdos fixados por lei, CORREIA, Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I. Lisboa: Danúbio, 1982, p. 247.

³⁶¹ SOUSA, António Francisco de, “Discricionariedade na atuação policial”, in *Reuniões e manifestações: atuação policial* (coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina, 2009, p. 229.

³⁶² Por exemplo, CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição...*, vol. II, pp. 857ss; MACHETE, Pedro, “Anotação ao Art.º 272º”, in MIRANDA, Jorge, MEDÊIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 667; e Acórdão do TC n.º 304/2008 (publicado no DR n.º 116, Série I, de 2008-06-18).

³⁶³ Cfr. MACHETE, Pedro, “Anotação ao Art.º 272º”, op. cit., p. 677.

³⁶⁴ Seguindo SOUSA, António Francisco de, *A Polícia no Estado...*, pp. 144 e 145; também assim, LOMBA, Pedro, “Sobre a teoria das medidas de polícia administrativa”, in *Estudos de Direito de Polícia*, 1º volume. Lisboa: AAFDL, 2003, pp. 209 a 226.

³⁶⁵ Caso dos cortes de trânsito.

³⁶⁶ *Ibidem*.

³⁶⁷ Cfr. DIAS DA SILVA, Henrique, *O Código...*, p. 189; e AMADO GOMES, Carla; LOPES LUÍS, Sandra, *O dom da ubiquidade administrativa: Reflexões sobre a atividade administrativa informal*, p. 9. Documento eletrónico, disponível em <https://www.icjp.pt/> [2019-09-12].

atos administrativos (cfr. o seu art.º 150º). Nas palavras de CARLA AMADO GOMES, «o domínio das atividades de polícia, sobretudo da polícia de segurança, é, assim, povoado de atuações atípicas, desformalizadas, que se manifestam muitas vezes de modo puramente material, porque a efervescência dos acontecimentos não se compadece com as delongas próprias de um procedimento formal»³⁶⁸. É o campo das ordens verbais, das intimações, e do uso da força. Mas, ressaltamos, também aqui os poderes de polícia se submetem ao princípio da precedência de lei, ou seja, os atos materiais só serão legítimos quando visem a prossecução de finalidades estabelecidas na lei, no estrito respeito pelos princípios estruturantes que vinculam a Administração Pública.

7.3.2.4. Discricionariedade

Por regra o perigo imediato ou o estado de necessidade são fundamentos para um poder de primeira intervenção das forças de segurança³⁶⁹, o qual assenta numa discricionariedade juridicamente vinculada³⁷⁰. Não se trata de decidir atuar ou não atuar nem tão-pouco de decidir aplicar ou não determinada medida, mas apenas da escolha do momento oportuno e dos meios a empregar dadas as circunstâncias do caso concreto³⁷¹. Aí reside também a autonomia operacional³⁷² dos polícias do CSP na aplicação das medidas policiais que se revelem necessárias ao cumprimento da sua missão.

7.3.3. O uso de meios coercivos

Associado aos poderes de polícia está a possibilidade de recurso à força para proteção de bens jurídicos, exemplo paradigmático do monopólio legítimo da utilização

³⁶⁸ AMADO GOMES, Carla, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 166.

³⁶⁹ Cfr. SOUSA, António Francisco de, *Manual...*, pp. 367 e 482.

³⁷⁰ Cfr. idem, p. 431, no sentido de que a atuação discricionária da polícia, na prática, se converte numa obrigação de intervir ou de não intervir, isto é, o poder discricionário é reduzido a zero, na esteira do pensamento de VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Lições de Direito Administrativo*, 2ª edição. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, p. 42; e, recentemente, de PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Do princípio da legalidade à juridicidade. O sentido atual das fontes de direito público*, 2017, p. 5, disponível em <https://www.osservatoriosullefonti.it> [2019-09-17].

³⁷¹ Cfr. GOMES DIAS, Mário, *Limites à atuação das forças e serviços de segurança*, in revista *Polícia e Justiça*, n.º 6, julho-dezembro 2005, p. 29.

³⁷² Cfr. SOUSA, António Francisco de, “Para uma lei de actuação policial em Portugal”, in *Estudos de homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva* (coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina, 2004, p. 60.

da força por parte do Estado. Trata-se de um elemento fundamental na caracterização da polícia, mais pela possibilidade de recorrer à força do que propriamente pelo seu uso³⁷³.

O uso de meios coercivos tem enquadramento na LSI, no seu artigo 34º, encontrando-se legitimado apenas em duas situações:

a) Para repelir uma agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros;

b) Para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados os outros meios para o conseguir.

MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO aponta uma correspondência entre os casos de uso de meios coercivos pelas forças de segurança e as figuras da legítima defesa e da ação direta do Código Civil, nomeadamente nos seus artigos 337º e 336º. O A. refere-se ao paralelismo entre o fim de preservação da liberdade do agente ou daqueles que este visa defender que é comum ao uso da força entre privados, e o uso da força pela polícia³⁷⁴, conquanto neste último caso as exigências de proporcionalidade sejam necessariamente mais rigorosas. Tais exigências decorrem não apenas dos artigos 272º da CRP e 30º da LSI, sujeitando a aplicação das medidas de polícia ao princípio da necessidade³⁷⁵, mas decorrem também do próprio Código Deontológico do Serviço Policial (cfr. o seu art.º 8º) que acrescenta a adequação e a proporcionalidade – resultando desse conjunto de máximas aquilo a que geralmente se chama a proporcionalidade em sentido lato enquanto princípio da atividade administrativa e a que a atuação policial mostra também estrita sujeição³⁷⁶.

A PSP regula ainda internamente a matéria dos limites ao uso de meios coercivos³⁷⁷, regime que não iremos aprofundar por se tratar de matéria reservada e por se subsumir a definições de conceitos que concretizam os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da proibição do excesso. Importa apenas referir que em normas internas são definidos os meios coercivos de que os agentes policiais podem fazer uso em serviço e a ordem por que podem ser empregues, segundo níveis de escalada da força, do menos gravoso até ao mais letal. Contudo, a lei não impõe essa tipificação taxativa dos

³⁷³ Cfr. MENDES, Rui, “O objeto de estudo...”, op. cit., p. 637.

³⁷⁴ Cfr. NOGUEIRA DE BRITO, Miguel, “Direito de Polícia”, op. cit., pp. 431 e 432.

³⁷⁵ Igualmente, o art.º 12º, n.º 1 da LOPSP limita a imposição de restrições e o uso dos meios de coerção pela PSP ao estritamente necessário.

³⁷⁶ Cfr. CANAS, Vitalino, “Princípio da proibição do excesso e polícia”, in *I Colóquio de Segurança Interna* (coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina, 2005, p. 188.

³⁷⁷ Através da NEP n.º OPSEG/DEPOP/01/05.

meios coercivos na aplicação das medidas de polícia³⁷⁸, admitindo-se, portanto, o recurso a diferentes meios auxiliares da coação física³⁷⁹, como por exemplo barreiras técnicas, meios alternativos de manietação ou mesmo a utilização das viaturas de serviço.

No caso concreto da segurança pessoal é comum que os agentes do CSP em serviço transportem pouco mais material além da arma de fogo individualmente distribuída, sobretudo porque executam a sua atividade em traje civil. Quando apenas possuem este meio de grande potencialidade letal – e por isso o último recurso numa situação extrema –, ganha especial importância possuírem um conhecimento aprofundado das normas que regulam o seu recurso bem como superiores capacidades de utilização da arma de serviço³⁸⁰. Merece-nos, por isso, particular atenção o regime regulatório do recurso a esse meio coercivo.

7.3.3.1 Recurso a arma de fogo

O uso de armas de fogo pelas polícias consta de regime próprio – o Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de novembro (LRAF), – aplicando-se genericamente aos órgãos e autoridades de polícia criminal autorizados a utilizar arma de fogo de acordo com o respetivo estatuto. O regime acolheu as recomendações constantes dos textos internacionais, em especial dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes³⁸¹.

É no uso da arma de fogo que a legítima defesa e o princípio da proporcionalidade estão mais fortemente presentes³⁸², e de forma ainda mais severa no recurso a armas de fogo contra pessoas. Este tema torna-se pertinente para a Segurança Pessoal se pensarmos que o direito de legítima defesa das forças policiais é também muitas vezes o cumprimento de um dever de proteção. As condições legais de legítima defesa, própria

³⁷⁸ Assim concluiu o Parecer da PGR n.º 108/2006, de 15 de março de 2007 (publicado no DR n.º 94, Série II, de 2007-05-16).

³⁷⁹ Cfr. SOUSA, António Francisco de, *Manual...*, pp. 729ss.

³⁸⁰ A literatura específica é unânime em destacar a importância do treino em segurança pessoal, uma vez que a reação a uma situação de ataque, quase sempre instantânea e sob pressão, tem não só de ser eficaz mas legal, e assim, por todos, SCHNEIDER, Gavlin, *An examination...*, p. 187.

³⁸¹ Realizado em Havana, a 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

³⁸² A LRAF separa claramente dois planos: o tiro contra coisas (art.º 3º, n.º 1) e o tiro contra pessoas (art.º 3º, n.º 2).

ou de terceiros, são idênticas para o cidadão e para o agente policial³⁸³, porém, e como refere BACELAR GOUVEIA, ao limitar as circunstâncias e o tipo de bens cuja proteção legítima o uso da arma de fogo, a LRAF diminuiria o alcance do exercício de um direito de legítima defesa³⁸⁴ das forças policiais³⁸⁵. Ainda assim, o A. manifesta-se concordante com a conceção de MARIA FERNANDA PALMA quando esta sugere uma “interpretação extensiva e harmonizadora” da LRAF que não restrinja o âmbito da legítima defesa da polícia³⁸⁶. Mesmo a LRAF consagra casos em que se admite o recurso a arma de fogo, mesmo contra pessoas, fora do estrito âmbito da legítima defesa, como sejam:

Art.º 3.º

2 – (...)

a) (...)

b) *Para prevenir a prática de crime particularmente grave que ameace vidas humanas;*

c) *Para proceder à detenção de pessoa que represente essa ameaça e que resista à autoridade ou impedir a sua fuga.*

O regime legal condiciona o uso de armas de fogo pelos agentes policiais às situações extremas³⁸⁷ e ao respeito pela vida humana, devendo esforçar-se por reduzir ao mínimo as lesões (cfr. art.º 2º), e estabelece procedimentos rigorosos, como a advertência prévia (cfr. art.º 4º), o posterior socorro dos feridos (cfr. art.º 6º), e o relato da ocorrência (cfr. art.º 7º, todos da LRAF), informando o Ministério Público quando resultem danos pessoais ou materiais.

A PSP tem esta matéria densificada também na NEP n.º OPSEG/DEPOP/01/05 que regulamenta diversas situações concretas, por exemplo proibindo, em regra, o recurso a arma de fogo contra pessoas para impedir a fuga de pessoas suspeitas, e qualquer recurso a arma de fogo durante perseguição motorizada³⁸⁸. Uma nota final relativamente a este último exemplo para dizer que as normas internas mencionam especificamente a *perseguição*, parecendo com isso referir-se apenas à atividade de combate ao crime. No entanto, pode acontecer que, em caso de ataque a uma alta entidade sob proteção do CSP,

³⁸³ Cfr. CLEMENTE, Pedro, “Do recurso policial à arma de fogo”, in *Estudos de Direito de Polícia*, op. cit., p. 369.

³⁸⁴ Por referência ao art.º 32º do Código Penal.

³⁸⁵ Cfr. BACELAR GOUVEIA, Jorge, *Direito da Segurança...*, p. 637.

³⁸⁶ Cfr. PALMA, Maria Fernanda, *A Legítima defesa da autoridade policial e o Estado de Direito Democrático*, in Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad, n.º 1, 2017, p. 17, disponível em <https://www.ejc-reeps.com> [2019-09-06].

³⁸⁷ Cfr. GOMES NUNES, Hugo José, “O recurso a armas de fogo como forma de coacção administrativa”, in *Estudos de Direito de Polícia*, op. cit., pp. 123 e 124,

³⁸⁸ Cfr. ALVES, David Pereira, *Uso excessivo da força. Questões jurídicas, técnico-policiais e sociais*. Lisboa: ISCPSI, 2016 (tese de mestrado), p. 128.

em deslocação auto, sejam os polícias os perseguidos. Nada se dizendo a este respeito na Norma de Execução Permanente em vigor, valerão as restantes normas e princípios legais. Assim, em fuga motorizada, a reação no sentido de assegurar a segurança do protegido exige concreta ponderação dos interesses em conflito. Por isso, deverão, ainda assim, ser privilegiados quaisquer outros meios menos letais, e só em último recurso usar a arma de fogo, considerando a sua necessidade e proporcionalidade. Na decisão de recorrer à arma de fogo em tais circunstâncias, parece-nos, deverá ter especial peso o perigo de atingir terceiros.

7.3.4. O dever de atuar

Da cláusula geral de polícia³⁸⁹ decorrem deveres gerais de atuação e de proteção³⁹⁰. De uma forma genérica, os polícias terão de intervir para evitar a prática de um crime, para evitar a destruição de meios de prova, e para salvar ou minorar os riscos das vítimas ou do próprio autor do facto³⁹¹. No EPPSP encontramos diferentes denominações – “deveres profissionais” ou “deveres especiais” (consultar a listagem no ANEXO B) – para o que são, afinal, deveres funcionais, ou seja, as obrigações e responsabilidades a que, no caso, os polícias se encontram vinculados e que são estabelecidos no seu regime estatutário.

Coisa diferente são as competências, merecendo-nos um aparte. Percebe-se que razões de eficiência determinem a repartição das tarefas policiais por diversos departamentos e serviços. A PSP estabelece as grandes opções estratégicas e posteriormente cada unidade orgânica, com base nas suas características, orienta as diretrizes para os objetivos específicos. Por isso, as competências específicas só cabem aos que para elas são designados, devendo abster-se de atuar em matérias reservadas a outros serviços. Isto porque a cláusula geral é subsidiária em relação às competências específicas, o que significa que só devem prosseguir outras atribuições em casos excecionais.

³⁸⁹ Para SOUSA, António Francisco de, *Manual...*, p. 379, traduz-se na expressão “salvaguarda da ordem e segurança públicas”. No mesmo sentido, CORREIA, Sérvulo, “Polícia”, op. cit., p. 400.

³⁹⁰ Cfr. FERREIRA, Manuel Marques, “Princípios fundamentais porque se deve pautar a acção policial num Estado de Direito Democrático”, in *Volume comemorativo dos 20 anos do ISCP* (coordenadores Germano Marques da Silva e Manuel Monteiro Guedes Valente), Coimbra: Almedina, 2005, p. 151; SOUSA, António Francisco de, “Discricionariedade...”, op. cit., pp. 229 e 230; ou CANAS, Vitalino, “A actividade...”, op. cit., p. 1260.

³⁹¹ Cfr. GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Teoria Geral...*, p. 354.

Ora, a segurança pessoal é tarefa exclusiva do CSP e é aquela que executa a título principal (cfr. art.ºs 3º, n.º 3, al. c) e 44º da LOPSP), pelo que estas normas habilitantes são fundamento e limite da sua atuação policial. Mas, sem prejuízo da reserva de atuação em matéria de segurança pessoal, estes polícias têm poderes de autoridade para atuar noutros âmbitos policiais de carácter geral, até pelo estatuto de órgão de polícia criminal que mantêm.

Em face do exposto pretendemos, então, perceber se a prossecução da atividade de segurança pessoal contende com o cumprimento do dever geral de intervenção policial e em que medida.

Delimitando este tópico, referimo-nos à atuação policial necessária e urgente em cumprimento de deveres funcionais, mas fora das competências específicas. Excluímos, por isso, o dever de intervenção estando o polícia fora de serviço³⁹², uma vez que nessa situação não colidirá com a atividade de segurança pessoal. Por outro lado, também não nos referiremos a situações de intervenção policial em consequência de mandado ou ordem legítima emanada de superior hierárquico, casos de âmbito do dever de obediência.

Voltando então ao assunto, sobre todos os polícias recai um dever de proteção³⁹³ que se traduz muitas vezes em ações imediatas perante situações de perigo. Mas a intervenção policial em concreto depende de múltiplos fatores, entre os quais a relevância do bem jurídico ameaçado. No caso de estarem em risco direitos fundamentais³⁹⁴ entende-se que não há discricionariedade na decisão de agir³⁹⁵, podendo daí resultar também um direito subjetivo à intervenção policial³⁹⁶. Analisando esta questão, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA conclui que o cidadão só tem um direito à intervenção policial quando se verifiquem os seguintes pressupostos: a) existência de um perigo para um seu direito ou interesse legalmente protegido; b) dever (obrigação) de intervenção da força policial; e c) ausência de justificação de não intervenção³⁹⁷. Para o A., dever de intervenção policial e o direito a essa intervenção não se confundem, sendo que o primeiro depende de permissão legal e o segundo da combinação dos pressupostos apontados.

³⁹² Cfr. art.º 10º, n.º 3 do EPPSP.

³⁹³ Aprofundando o conceito de dever de proteção policial, SILVA SAMPAIO, Jorge, *O dever de proteção policial...*

³⁹⁴ Sobre a atuação policial neste contexto, ver AMADO GOMES, Carla, *Contributo...*, p. 174; ou SILVA SAMPAIO, Jorge, *O dever...*, pp. 90ss.

³⁹⁵ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2012, p. 334.

³⁹⁶ Cfr. ibidem; PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Em busca...*, pp. 287 e 288; e SARMENTO E CASTRO, Catarina, *A questão...*, p. 317.

³⁹⁷ Cfr. SOUSA, António Francisco de, “Discricionariedade...”, op. cit., p. 231.

Não vemos razões para não aplicar estes entendimentos também ao nosso objeto e, nesse sentido, adiantamos que a atividade de segurança pessoal não obsta ao cumprimento dos deveres funcionais. Contudo, outros aspetos ajudam a densificar esta questão, podendo até constituir limites à atuação policial aqui em causa.

7.3.4.1. Perante a primazia da missão

Nos casos em que a polícia não pode deixar de intervir, por estar legalmente habilitada, haverá alguma margem de flexibilidade para decidir o tipo de atuação em função do valor dos bens jurídicos em perigo quando se verifique um conflito de deveres, ou no caso da intervenção em concreto se apresentar desproporcional ou ainda por razões de estratégia policial³⁹⁸. ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA admite mesmo que estes possam ser argumentos para a não intervenção, não podendo, contudo, justificar uma omissão permanente da autoridade³⁹⁹. A omissão de agir, em violação de deveres funcionais, resultaria em responsabilidade civil, criminal e disciplinar⁴⁰⁰.

De uma outra perspetiva, que contrapõe prevenção de perigos e repressão criminal, a doutrina converge na primazia e precedência do primeiro⁴⁰¹. MAGALHÃES sustenta que a atividade de segurança pessoal em Portugal se insere no princípio de atuação preventiva da polícia decorrente da CRP (cfr. art.º 272º, n.º 3, primeira parte)⁴⁰² e que, mesmo na qualidade de órgãos de polícia criminal, os protetores devem privilegiar a oportunidade de atuação⁴⁰³ acautelando a missão e mesmo os interesses do protegido.

Assim, em princípio, quando enquadrados numa operação de segurança pessoal, a intervenção policial fora desse âmbito só lhes deve ser exigível enquanto não represente prejuízo para a proteção da alta entidade, até porque um fator de vulnerabilidade é a ausência dos guardiões⁴⁰⁴. No entanto, sendo certo que no domínio da intervenção policial é decisivo o valor do bem jurídico em causa, a potencialidade da ameaça e a urgência da intervenção⁴⁰⁵, quando obrigado a intervir fora da sua missão, o polícia do CSP deve

³⁹⁸ Cfr. SOUSA, António Francisco de, *Manual...*, p.381.

³⁹⁹ Cfr. SOUSA, António Francisco de, “Discrecionariiedade...”, op. cit., p. 230.

⁴⁰⁰ Cfr. art.º 271, n.º 1 da CRP.

⁴⁰¹ Veja-se, por exemplo, NOGUEIRA DE BRITO, Miguel, “Direito de Polícia”, op. cit., p. 318, nota 96; FERREIRA DE OLIVEIRA, José, *A manutenção da ordem...*, pp. 97 e 98; e DÁ MESQUITA, Paulo, *Repressão criminal e iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal*, Revista do Ministério Público, n.º 98, abril-junho de 2004, p. 29.

⁴⁰² Cfr. MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 49.

⁴⁰³ Idem, p. 84.

⁴⁰⁴ Cfr. FIÃES FERNANDES, Luís, “A prevenção...”, p. 84.

⁴⁰⁵ Cfr. SOUSA, António Francisco de, *Prevenção e repressão...*, p. 71.

privilegiar os meios que menos interfiram com a sua principal tarefa, sem que a atuação deixe de ser adequada e eficaz.

A primazia da missão, constitui, quanto a nós, um limite ao cumprimento de deveres funcionais, sendo um limite relativo porque não impede a atuação, mas atribui-lhe um certo grau de discricionariedade, ainda que apenas em termos da oportunidade e intensidade da atuação policial.

7.3.4.2. Perante crimes do protegido

Tema também aqui relevante é o dever de atuação perante ilícitos cometidos pelo protegido. Esta questão foi já inferida por BRUNO MANUEL MARQUES, mas com um argumento que, quanto a nós, não colhe. Na sua tese, aquele A. sugere que um princípio de mútua confiança obstará ao cumprimento, por parte dos polícias do CSP, do dever de comunicação dos crimes que conheçam, quando praticados pelas altas entidades protegidas⁴⁰⁶. Discordamos totalmente desta asserção, por dois motivos.

Primeiro, porque decorrem da sua qualidade de órgãos de polícia criminal de competência genérica os deveres de comunicação imediato às autoridades competentes dos crimes de que tenham conhecimento (cfr. art.º 2º, n.º 3 da LOIC e art.º 10º, n.º 2 do EPPSP) e da prática dos atos cautelares necessários e urgentes a assegurar os meios de prova (cfr. art.º 2º, n.º 3 da LOIC e art.ºs 55º, n.º 2 e 249º, n.º 1 do CPP). A não comunicação dos crimes de que tenham conhecimento resultará em violação dos deveres inerentes à sua função.

Em segundo lugar, porque mesmo que se considerasse a confiança mútua como “princípio fundamental” da Segurança Pessoal, ainda assim não é um critério (supralegal) de valoração, aproximando-se mais de uma característica do que de um princípio jurídico. Por isso, “confiança mútua” é um termo impreciso na caracterização da relação entre protetores e protegidos. Por nós, até porque estamos no campo das relações funcionais e não afetivas, preferimos falar em base compromissória⁴⁰⁷.

Concordamos, isso sim, que quando obrigado a atuar perante crimes praticados pelo protegido, o polícia do CSP privilegie a menor exposição possível da operação de

⁴⁰⁶ Cfr. MARQUES, Bruno Manuel, *A atividade de segurança pessoal como competência reservada da Polícia de Segurança Pública*. Lisboa: ISCPSI, 2010 (tese de mestrado), p. 17.

⁴⁰⁷ Seguindo MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 52.

segurança pessoal, ou seja, que nessa situação execute os procedimentos legais dentro da discricção e sigilo possíveis.

Fator a considerar nas situações em que uma alta entidade viole a lei é a existência de imunidade de algum tipo⁴⁰⁸. A imunidade é definida como «*o privilégio de os titulares de órgãos de soberania só poderem ser detidos, presos ou acusados criminalmente mediante autorização do órgão a que pertencem ou de outro órgão de soberania*»⁴⁰⁹, ou seja, a imunidade pode travar a aplicação de certas medidas de polícia, mas em caso algum obsta a que os polícias comuniquem os crimes de que tenham conhecimento, nem impede a intervenção policial que integre vertentes preventivas, em especial quanto a perigos que afetam valores fundamentais⁴¹⁰.

7.3.4.3. Perante o limite espacial

O princípio da livre circulação não se aplica aos postos de trabalho que envolvam o exercício da autoridade pública ou às funções designadas a salvaguardar o interesse geral do Estado⁴¹¹.

Ainda outro limite à atuação policial dita que os polícias só atuam com poderes de autoridade e na qualidade de órgãos de polícia criminal no espaço em que tenham jurisdição (veja-se o art.º 4º da LSI). Por isso, em território estrangeiro não são as polícias portuguesas as autoridades territorialmente competentes e, mesmo dentro do país, não têm jurisdição nas missões diplomáticas acreditadas e locais equiparados (*e.g.* residências particulares de agentes diplomáticos).

Sendo a segurança pessoal uma competência exclusiva da PSP, a jurisdição para o seu exercício compreende todo o território nacional. Sendo esse um limite absoluto, os polícias do CSP fora da sua jurisdição devem cooperar com as autoridades

⁴⁰⁸ Em Portugal têm imunidade o Presidente da República (cfr. art.º 130º da CRP), os membros do Conselho de Estado (cfr. art.ºs 13º e 14º da Lei n.º 31/84, de 6 de setembro), os membros do Governo (cfr. art.º 196º da CRP), os deputados à Assembleia da República (cfr. art.º 157º da CRP e art.ºs 11º e 12º da Lei n.º 7/93, de 1 de março), e gozam de imunidade “reforçada” os agentes diplomáticos e seus familiares (cfr. art.ºs 29º e 37º da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas) e outros funcionários internacionais e representantes de Estados a quem sejam reconhecidos privilégios e imunidades por força de convenções e acordos internacionais.

⁴⁰⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição...*, vol. II, p. 122.

⁴¹⁰ A propósito, lembramos o inusitado caso *Dikko*, em que suspeitas de rapto levaram a polícia londrina a violar bagagem diplomática. A 5 de julho de 1984, Umaru Dikko, antigo ministro nigeriano exilado em Inglaterra, foi raptado à porta da sua casa, drogado e fechado num caixote selado como correio diplomático. Só foi descoberto e resgatado já no aeroporto, onde iria ser despachado para Lagos, cfr. ASHMAN, Chuck; TRESCOTT, Pamela; (trad. João Belo dos Santos), *Escândalo: o abuso da imunidade diplomática*. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1988, pp. 114 a 119.

⁴¹¹ Mais aprofundado em NEVES, Ana Fernanda, “O Direito da Função Pública”, *op. cit.*, pp. 378 a 381.

territorialmente competentes⁴¹², a quem caberá a execução das medidas que impliquem prerrogativas de autoridade.

7.4. A cooperação policial

Na sua atividade o CSP coopera com diversos entes, órgãos e autoridades públicas para a melhor realização dos seus fins, numa ótica da unidade do poder do Estado. O dever de cooperação mútua na Administração Pública não depende de norma expressa nem de acordo entre os organismos administrativos⁴¹³. Não obstante, a LOPSP prevê expressamente um dever de cooperação entre esta força de segurança e os outros organismos da Administração Pública⁴¹⁴.

Internamente, a eventual existência de uma relação de hierarquia exclui o recurso à figura do dever geral de cooperação – quem pode ordenar uma conduta não necessita de pedir colaboração⁴¹⁵.

Noutro campo, o aumento da criminalidade transfronteiriça tem exigido uma intensa cooperação não só entre polícias, mas entre autoridades administrativas⁴¹⁶.

7.4.1. Ao nível interno

O maior exemplo de cooperação entre diversos órgãos e serviços numa operação de segurança pessoal configura-se nas preparatórias para as visitas de Estado e eventos de maior envergadura (*e.g.*, visitas papais, conferências de líderes políticos, como a assinatura do Tratado de Lisboa), que começam com antecedência mínima de 15 dias, até meses antes da visita⁴¹⁷, e incluem negociações e acordos, reconhecimentos, até a emissão de licenças administrativas especiais como por exemplo a Autorização Temporária de Uso e Porte de Arma para os seguranças estrangeiros. Algumas das entidades envolvidas nestas reuniões, só para o setor da segurança, incluem o gabinete do Secretário-Geral do

⁴¹² Cfr. art.ºs 4º, n.º 2, 16º, n.ºs 1 e n.º 3, al. *c*), 17º, n.º 2 al. *b*), 22º, n.º 1, al. *e*), 23º, n.º 3, 23º-A da LSI.

⁴¹³ Cfr. SOUSA, António Francisco de, *Manual...*, p. 334; FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo; OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2ª edição. Coimbra: Almedina, 2010, p. 97.

⁴¹⁴ Cfr. art.º 6º, n.º 1 da LOPSP.

⁴¹⁵ Cfr. SOUSA, António Francisco de, *Manual...*, p. 339.

⁴¹⁶ Cfr. HEILMANN, Maria de Jesus Araújo, *Globalização e o Novo Direito Administrativo*. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 146 a 151. Note-se a introdução do art.º 23º-A na LSI da cooperação com a Interpol e a Europol, aditado pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio (publicado no DR n.º 100, Série I, de 2017-05-24).

⁴¹⁷ Cfr. BOUZA SERRANO, José de, *O Livro do Protocolo...*, p. 584.

Sistema de Segurança Interna, a GNR, a PSP, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Polícia Marítima, o Serviço de Informações de Segurança, autoridades aeroportuárias, ou o Instituto Nacional de Emergência Médica⁴¹⁸.

No terreno, ao nível policial, a sinergia entre as forças de segurança faz-se em função da competência territorial e material. O esforço de cooperação envolve distintos serviços, tais como as unidades de trânsito para as escoltas e dispositivos de desembarçamento de trânsito, os núcleos de investigação criminal para as vigilâncias e seguimentos, as divisões e destacamentos policiais para o policiamento local, ou as unidades especiais para as buscas de explosivos, colocação de contra-atiradores, utilização de *drones* e para dispositivos de manutenção da ordem pública. Uma operação de segurança pessoal depende muitas vezes da intervenção de uma série de atores. A segurança pessoal não é uma atividade isolada.

7.4.2. Ao nível externo

Segundo o princípio da competência territorial cabe sempre ao Estado de acolhimento a responsabilidade pela segurança pessoal das altas entidades⁴¹⁹. Assim, no plano da cooperação internacional, os serviços de segurança pessoal das entidades estrangeiras de visita a Portugal colaboram com o CSP, e vice-versa⁴²⁰.

Na União Europeia, o crescente número de deslocações efetuadas por personalidades levou o Conselho a criar uma Rede Europeia de Proteção de Personalidades Oficiais⁴²¹ que constitui o meio oficial de comunicação e consulta entre autoridades nacionais. Dessa colaboração resultou por exemplo o *Handbook of the European Network for the Protection of Public Figures*⁴²², documento criado para a partilha de boas práticas e standardização dos procedimentos técnico-policiais. Como processo dinâmico⁴²³ a Segurança Pessoal evolui com a aquisição e partilha de conhecimento e experiências. Não é, por isso, uma atividade estanque.

⁴¹⁸ Cfr. BOUZA SERRANO, José de, *O Livro do Protocolo...*, p. 585. No caso de visitas de Estado as reuniões são convocadas pelo Protocolo de Estado.

⁴¹⁹ Cfr. ponto 2 do preâmbulo da Decisão n.º 2009/796/JAI do Conselho, de 4 de junho de 2009; ver também ONU, *Public Order...*, p. 7.

⁴²⁰ Neste tipo de operações conjuntas releva o disposto na Decisão n.º 2008/615/JAI, de 23 de junho de 2008, em particular as regras do capítulo V.

⁴²¹ Decisão n.º 2002/956/JAI, de 28 de novembro de 2002, alterada pela Decisão n.º 2009/796/JAI do Conselho, de 4 de junho de 2009.

⁴²² Cfr. MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 91.

⁴²³ *Ibidem*.

7.5. Conclusões

Terminamos com uma síntese das principais ilações que retiramos desta secção:

- 1) As operações de segurança pessoal submetem-se às mesmas regras e princípios de qualquer atuação policial;
- 2) O carácter preventivo ou repressivo da atuação em segurança pessoal é ditado pelo fim prosseguido, ou seja, a segurança pessoal de pessoa determinada;
- 3) Os instrumentos legais na atividade de segurança pessoal distinguem-se entre atos administrativos por um lado, como as medidas de polícia *stricto sensu* e as medidas cautelares e de polícia, e por outro lado operações materiais de polícia, como as medidas policiais e as medidas de segurança. Estas formas de exercício do poder de polícia podem envolver o recurso à força e o uso de meios coercivos, em particular o recurso à arma de fogo;
- 4) A atividade específica do CSP não contende com o dever geral de proteção policial, mas pode justificar um carácter mitigado da atuação necessária fora do âmbito das suas competências;
- 5) A segurança pessoal caracteriza-se como uma atividade dinâmica e sinérgica em função da cooperação policial interna e externa.

III – Estudo de casos

Apresentado o Corpo de Segurança Pessoal da PSP nas suas dimensões organizacional, funcional e material, o objetivo deste Relatório de Estágio não se completa sem uma análise de casos concretos ou questões jurídicas, demonstrativas da interligação do estudo com a atividade profissional. Terminamos, por isso, com um capítulo dedicado à componente prática deste tema.

A escolha das questões abordadas prendeu-se com a constatação empírica, no decorrer do estágio, de constituírem os assuntos que mais dúvidas levantam ao próprio pessoal, e que se traduzem nos seguintes temas:

1. A exclusividade de funções;
2. A exigência de segurança pessoal em certos cargos oficiais;
3. A organização do tempo de trabalho.

A abordagem às primeiras questões passa principalmente pela análise legislativa, nomeadamente das normas de competência referentes à atividade de segurança pessoal. No caso da exclusividade de funções, embora a questão tenha sido já abordada em BRUNO MANUEL MARQUES, julgamos serem necessárias melhores precisões, pelo que propomos o seu aprofundamento. Na seguinte secção, apuramos da exigência de segurança pessoal em certos cargos, desenvolvendo a análise de MAGALHÃES sob uma perspetiva jurídico-administrativa. E para a terceira questão voltamos ao âmbito jurídico-funcional, onde nos propomos examinar a efetiva prestação do trabalho no CSP, com incidência em particular nas matérias relativas ao tempo de trabalho e disponibilidade permanente.

§ 8º Da exclusividade de funções

Já aqui aludimos à segurança pessoal enquanto “competência exclusiva da PSP” – termo introduzido pela lei orgânica da PSP de 1994, que criou o CSP. Ora o diploma que substituiu esta lei passou a falar em “atribuição exclusiva”⁴²⁴, pese embora o preceito se encontre num artigo intitulado “competências”. Na seguinte reforma – e atual lei orgânica – o título do artigo passa para “atribuições”, mas, mais importante para nós, o legislador optou por retirar a expressão “exclusiva”. Apartando-nos da ambiguidade no uso das expressões “atribuições” e “competências”⁴²⁵, procuramos no presente título perceber se, posto isto, a PSP ainda tem exclusividade em matéria de segurança pessoal.

Como refere FREITAS DO AMARAL, atribuições e competências limitam-se reciprocamente, «[...] *nenhum órgão administrativo pode prosseguir atribuições da pessoa coletiva a que pertence por meio de competências que não sejam as suas, nem tão pouco pode exercer a sua competência fora das atribuições da pessoa coletiva em que se integra*»⁴²⁶. Sendo a segurança pessoal uma atribuição unicamente entregue à PSP, tal significa que nenhum outro organismo pode prosseguir aquele fim. Por outro lado, dentro da PSP, é uma competência cometida à UEP, em particular ao CSP, não podendo outro serviço executar tal tarefa. Trata-se de uma atribuição legal de competências, que opera *ope legis* (desconcentração originária) e é definitiva, ao contrário da delegação⁴²⁷. As competências assim transferidas são irrenunciáveis, inalienáveis e jamais se poderão presumir⁴²⁸. Mas, ressalve-se, essa atribuição legal só é definitiva até que, eventualmente, uma nova lei venha dispor em sentido contrário. E é por isso que, deixando a lei de estabelecer que a segurança pessoal é uma atribuição exclusiva da PSP, nada impede que outra lei venha distribuir a mesma atribuição por outra força ou serviço de segurança⁴²⁹. Este será o principal efeito do afastamento da expressão “atribuição exclusiva”.

⁴²⁴ Cfr. art.º 2º, n.º 4 da Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro.

⁴²⁵ Referindo-se a esse aspeto, PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira, “O regime estatutário...”, op. cit., pp. 195 e 196: «*em rigor, não se encontra na legislação analisada uma distinção tecnicamente apurada, em termos de doutrina jurídica, entre atribuições e competências. Há mesmo por vezes uma inexplicável confusão*»

⁴²⁶ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso...*, vol. I, p. 640.

⁴²⁷ Cfr. ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de, *Direito...*, pp. 67ss.

⁴²⁸ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso...*, vol. I, p. 644; CORREIA, Sérvulo, *Noções...*, p. 174.

⁴²⁹ Também porque da CRP (art.º 272º) não resulta essa exclusividade.

No sistema policial dual português⁴³⁰, verificamos que ambas as forças de segurança (PSP e GNR) desenvolvem missões especiais de polícia, com exceção da segurança pessoal. Para a duplicação de atribuições nas outras, nomeadamente nas operações especiais, de ordem pública, de cinotecnia e de inativação de engenhos explosivos, não encontramos justificação⁴³¹, nem na proposta do Governo para a última grande reforma das forças de segurança⁴³², nem na discussão parlamentar que se seguiu⁴³³.

Já no que concerne ao exercício da segurança pessoal em exclusivo pela PSP, reconhecemos-lhe claras vantagens: desde logo, ganha-se em experiência e reconhecimento por ser uma missão tradicionalmente executada por um grupo operacional reservado⁴³⁴, em segundo lugar, pela concentração dos órgãos de soberania na capital, área de atuação por excelência da PSP e porque Lisboa é também o principal ponto de chegada de entidades oficiais, especialmente através do Aeródromo de Trânsito n.º 1 da Força Aérea (conhecido por aeroporto de Figo Maduro), mas principalmente, porque cometer-se essa atribuição a uma só força evita o conflito de jurisdição territorial. Este último quesito, porém, merece-nos algumas observações.

Não obstante a lei determinar somente à PSP prosseguir esta atribuição, dela excluindo tacitamente a outra força de segurança, na prática não se verifica uma observância estrita a esses limites. De facto, constatamos que a GNR inclui na formação do seu Grupo de Intervenção de Operações Especiais um curso de dois meses em

⁴³⁰ Sobre o modelo policial português ver BRANCO, Gervásio, *O Conceito Estratégico e o Modelo Policial*, in Revista Nação e Defesa, n.º 136, Instituto da Defesa Nacional, 2013, pp. 202 a 222; embora haja autores que tenham reconhecido ou reconheçam a outras entidades o estatuto de forças de segurança, cfr. PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira, “O regime estatutário...”, op. cit., p. 171, e GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Segurança...*, p. 15.

⁴³¹ BRANCO, Gervásio, *O sistema dual português*, in revista Segurança e Defesa n.º 11, set-nov 2009, p. 90, aponta falta de clareza e até incoerência na distribuição de competências entre a PSP e a GNR, nomeadamente quanto ao licenciamento das armas e controlo dos explosivos por se encontrar na PSP quando é na área da GNR que os principais utilizadores se encontram, quanto à duplicação da segurança de infraestruturas aeroportuárias, quanto à divisão territorial que não obedece a critérios objetivos e, por fim, quanto à dependência das forças que no caso da GNR (MAI e MDN) é mais formal do que real e geradora de desfasamentos com os estatutos de pessoal e remuneratórios dos restantes militares; MATOS, Hermínio Joaquim de, *Terrorismo...*, p. 260, referindo-se em particular à área do contraterrorismo, afirma que o *design* do modelo policial fomenta a competição e reserva de informação.

⁴³² Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007.

⁴³³ Disponível no DAR n.º 93, Série I, de 2007-06-09.

⁴³⁴ Também neste sentido, FARINHA, *Operações Especiais...*, p. 23.

segurança pessoal a altas entidades⁴³⁵ e que desenvolve ações de formação contínua⁴³⁶ e ações de formação a forças estrangeiras⁴³⁷ nesta área. Além disso, fontes internas admitem⁴³⁸ que a GNR leva a cabo atividades de segurança pessoal por solicitação interna através da sua Unidade de Intervenção, sendo essa uma situação até documentada⁴³⁹. É certo que se trata de uma missão executada de forma informal, mas não obstante acontece ao arrepio de fundamento legal.

Ainda assim, questionamos se, no limite, e olhando a exclusividade da PSP em matéria de segurança pessoal como restringida aos órgãos de soberania e altas entidades, poderá admitir-se que outras forças e serviços possam desenvolver a mesma atividade, mas dirigida a outras pessoas ou cargos? Em nosso entender a resposta teria, ainda assim, que ser negativa. É que, por exemplo no caso da GNR, ainda que esta força apenas assegure a segurança pessoal dos seus próprios representantes ou estrangeiros equiparados, ou seja, dos militares (e como na prática acontece), o mesmo problema subsiste: continua a faltar norma de competência para tal tarefa.

Ainda assim, e empurrando os limites, admitindo agora que a conjugação das alíneas *e*) e *i*) do n.º 1 do art.º 3º da LOGNR lhe possa servir de norma habilitante para desenvolver ações nos moldes da segurança pessoal, e até que razões de eficiência justifiquem o empenhamento por aquela força de segurança dos mesmos meios e técnicas que são utilizados nas missões de segurança pessoal por se considerarem os mais adequados face à situação em concreto, tais atividades sempre se reconduziriam a operações policiais de âmbito geral, e não de segurança pessoal. Por isso, e segundo a dogmática jurídica de que no direito público só se pode fazer o que a lei permitir, mesmo que em tudo se assemelhem à missão própria do CSP, essas ações não se poderão designar de operações de segurança pessoal⁴⁴⁰ porque a GNR não se encontra legalmente habilitada a executá-las⁴⁴¹.

⁴³⁵ Sobre curso do GIOE ver *GIOE*, em Revista Pela Lei e Pela Grei n.º 105, março de 2015, p. 50; e sobre utilização de insígnia do Curso de Segurança a Altas Entidades, ver <http://www.operacional.pt/o-grupo-de-intervencao-de-operacoes-especiais-da-gnr/> [2019-04-01].

⁴³⁶ Cfr. Plano de Atividades 2018, disponível em http://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2018/PA_GNR_2018.pdf [2019-04-01].

⁴³⁷ Cfr. Divisão de Comunicação e Relações Públicas da GNR, disponível em <http://www.gnr.pt/noticias.aspx?linha=10336> [2019-04-01].

⁴³⁸ Cfr. BORGES, João Paulo Barbosa, *As operações especiais na GNR*. Lisboa: Academia Militar, 2010 (tese de mestrado), p. 17.

⁴³⁹ Em MARQUES, Bruno Manuel, *A atividade...*, p. 2. Tratando-se também de uma situação verificada empiricamente pelos próprios agentes policiais no terreno.

⁴⁴⁰ Desde logo porque não reúne os pressupostos para adotar o *nomen iuris*.

⁴⁴¹ E por isso, mesmo quando assegura a proteção de individualidades militares, a GNR não desenvolve ações de segurança pessoal no sentido estrito, já que se a essas entidades tivesse sido dado um grau de

Fica assim claro que a atuação em segurança pessoal, como é definida pelos instrumentos legais no nosso ordenamento, ainda é verdadeiramente exclusiva do CSP, mesmo que o legislador tenha preterido essa expressão.

Da mesma forma que a competência em matéria de segurança pessoal é, então, exclusiva do CSP, vejamos agora se o são também as restantes.

Primeiro, quanto à certificação da segurança privada, na especialidade de proteção pessoal, a resposta é afirmativa. Não só o licenciamento das atividades de segurança privada e respetiva formação é atribuição própria da PSP⁴⁴², como a competência em particular para a elaboração e fiscalização das provas de avaliação dos vigilantes de proteção pessoal também é cometida ao CSP⁴⁴³.

Já relativamente à competência para a proteção policial de testemunhas, não será bem assim. Como vimos, a proteção policial é uma competência com origem na regulamentação à lei de proteção de testemunhas, mais tarde introduzida também na LOPSP. Contudo, aquele primeiro diploma⁴⁴⁴, embora estabeleça que a autoridade judiciária deve solicitar ao CSP a proteção policial, acrescenta que isso não prejudica a intervenção ou cooperação de outros órgãos de polícia criminal. Significa isto que o tribunal faz sempre o pedido de proteção policial ao CSP, podendo este (ou o próprio tribunal) solicitar a intervenção ou cooperação de outra força ou serviço. Admite-se, pois, competência de outras polícias na proteção das testemunhas, desde que essa competência seja exercida no âmbito das suas próprias atribuições⁴⁴⁵ e área de responsabilidade^{446/447}.

Por fim, a LOPSP permite que esta força possa ser requisitada pelas autoridades judiciárias e administrativas⁴⁴⁸, permite a prestação serviço em organismos públicos

ameaça que exija a implementação da medida, então a segurança pessoal sempre seria assegurada pela PSP, através do CSP.

⁴⁴² Cfr. art.º 3º, n.º 3 al b) da LOPSP.

⁴⁴³ Cfr. art.º 16º do Despacho n.º 8270/2019.

⁴⁴⁴ O Decreto-Lei n.º 190/2003, de 22 de agosto.

⁴⁴⁵ Quanto aos órgãos de polícia criminal, a LOGNR prevê a proteção de pessoas, sem porém o densificar (art.º 3º, n.º 1, al. i) da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro), e a Polícia Judiciária, na sua nova lei orgânica, prevê o apoio à investigação criminal em «ações operacionais, de proteção de testemunhas», nas competências da sua Unidade de Armamento e Segurança (art.º 39º, al. j) Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro, publicado no DR n.º 176, Série I, de 2019-09-13).

⁴⁴⁶ Cfr. Portarias do MAI n.º 1450/2008, de 16 de dezembro (publicada no DR n.º 242, Série I, de 2008-12-16) e n.º 2/2009, de 2 de janeiro (publicada no DR n.º 1, Série I, de 2009-01-02) que altera e republica a Portaria n.º 434/2008. No caso de atribuições simultaneamente cometidas à GNR e à PSP, as respetivas áreas de responsabilidade foram redefinidas pelas Portarias do MAI n.º 340-A/2007, de 30 de março (publicada no DR n.º 64, Série I, de 2007-03-30) e n.º 778/2009, de 22 de julho (publicada no DR n.º 140, Série I, de 2009-07-22).

⁴⁴⁷ No aspeto da jurisdição exigir-se-ia a necessária compressão da competência territorial quando a força de segurança destacada para a proteção policial tivesse que atuar em áreas que não lhe sejam cometidas.

⁴⁴⁸ Cfr. art.º 13º da LOPSP.

nacionais ou internacionais⁴⁴⁹, e permite que se possa prestar serviços remunerados a entidades privadas⁴⁵⁰, importando-nos perceber em que medida estas situações possam abranger a atividade de segurança pessoal.

No âmbito da missão do CSP, a requisição pelas autoridades judiciárias faz-se apenas para a proteção policial de testemunhas ou para a segurança pessoal de magistrados. No primeiro caso a medida inicia de imediato, sendo sujeita a avaliações periódicas, e dependendo a sua continuidade de decisão da autoridade judiciária competente. No caso da segurança pessoal de magistrados a aplicação da medida depende ainda da definição do grau de ameaça. Caso sejam autoridades administrativas a requisitar segurança pessoal, a medida estará igualmente sujeita a avaliação pelos serviços de informações de segurança.

Relativamente à prestação de serviço em organismos públicos nacionais ou internacionais, enquadram-se aqui os serviços de segurança pessoal do presidente da República e do primeiro-ministro, que funcionam na dependência dos respetivos gabinetes⁴⁵¹, e o serviço prestado no âmbito das missões diplomáticas portuguesas⁴⁵² ou em instituições europeias⁴⁵³. O EPPSP determina que o pessoal em situações como as descritas deve considerar-se na situação de adido ao mapa de pessoal da PSP, o que poderá explicar a norma do regulamento laboral da UEP que veda ao seu pessoal a colocação, a qualquer título, em outros serviços ou organismos externos à unidade. Assim, relativamente aos polícias colocados em comissão de serviço nos organismos nacionais ou internacionais, deixam de considerar-se “pessoal da UEP” porquanto estão na situação de adidos.

Quanto à terceira situação, de prestação de serviços remunerados a entidades privadas, esta insere-se no âmbito da privatização do uso dos serviços públicos⁴⁵⁴ – o que não representa uma privatização da administração pública⁴⁵⁵ – contudo, tal encontra-se vedado ao pessoal da UEP dado o elevado grau de prontidão e disponibilidade a que se

⁴⁴⁹ Cfr. art.º 14º da LOPSP.

⁴⁵⁰ Cfr. art.º 16º/3 da LOPSP e Portaria conjunta n.º 298/2016 (publicada no DR n.º 229, Série I, de 2016-11-29).

⁴⁵¹ Cfr. art.º 10º da Lei n.º 7/96, de 29 de fevereiro e art.º 7º do Decreto-Lei n.º 12/2012, de 20 de janeiro.

⁴⁵² Atualmente CSP encontra-se envolvido em apenas uma missão internacional, ao serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na embaixada portuguesa em Kinshasa, na República Democrática do Congo.

⁴⁵³ Elementos do CSP integraram a equipa de segurança pessoal de Durão Barroso, enquanto presidente da Comissão Europeia, cfr. Despachos conjuntos do MNE e MAI n.º 61/2005 (publicado no DR n.º 11, Série II, de 2005-01-17), e n.º 1622/2008, de 15 de janeiro (publicado no DR n.º 10, Série II, de 2008-01-15).

⁴⁵⁴ Cfr. CANAS, Vitalino, “A actividade...”, op. cit., p. 1265.

⁴⁵⁵ Cfr. CLEMENTE, Pedro José Lopes, “O paradigma da segurança privada”, in *Estudos de homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva...*, op. cit., p. 353.

sujeita⁴⁵⁶. Às entidades privadas sempre resta contratar operadores comerciais autorizados a desenvolver a atividade de proteção pessoal (a que nos referimos no ponto 2.1., em § 2º), mas que é um serviço privado⁴⁵⁷, ao contrário do serviço remunerado que, por sua vez, se trata de um serviço público prestado a um privado. Recapitulando, a segurança pessoal é a atividade desenvolvida por servidores públicos, dirigida a altas entidades ou pessoas sujeitas a ameaça; por outro lado, a proteção pessoal é um serviço privado, que é contratado por um cliente e cuja contrapartida é o pagamento do preço.

⁴⁵⁶ Cfr. Regime de recrutamento, colocação e prestação de serviço na UEP.

⁴⁵⁷ O legislador concedeu ao setor privado a faculdade de exercer a atividade de proteção pessoal sem prejuízo da competência em matéria de segurança pessoal atribuída à PSP, cfr. CLEMENTE, Pedro José Lopes, “O paradigma...”, op. cit., p. 358, até porque são proibidas todas as atividades das empresas privadas de segurança que colidam com o desempenho das funções próprias das autoridades policiais (art.º 5º, n.º 1 al, a) da Lei de Segurança Privada).

§ 9º Da exigibilidade de segurança pessoal

O nosso sistema de sociedade e de governo é liderado, no seu topo, por apenas algumas centenas de pessoas chave e a eliminação dessas pessoas provocaria o caos⁴⁵⁸. Os líderes políticos desde sempre se viram confrontados com detratores cuja estratégia de oposição é o crime radical⁴⁵⁹. Não existirá país isento de assassínios políticos. Em Portugal, a instabilidade político-social vivida durante praticamente toda a Primeira República – com a sucessão de mais de 40 governos em menos de 16 anos – vitimou um presidente em funções (Sidónio Pais) e um presidente do ministério demissionário (António Granjo)⁴⁶⁰. Hoje, democracias consolidadas continuam a ver os seus representantes eleitos serem vítimas de violência⁴⁶¹ com diferentes motivações, tornando-se necessário garantir o exercício da administração e governo em condições de segurança.

Como vimos, a segurança pessoal pode ser atribuída em função do cargo público que se ocupa, ou em razão do grau de ameaça avaliado, ou quando determinado por entidade competente. O que se pretende agora é perceber se existe um dever de sujeição dos beneficiários à medida de segurança pessoal.

Segundo FERREIRA DE OLIVEIRA, para as altas entidades titulares de certos cargos políticos, administrativos e judiciais nacionais e estrangeiros a segurança, mais do que um direito, é um dever a que têm de se submeter para proteção do cargo de que são titulares⁴⁶². Em sentido divergente, para MAGALHÃES a previsão legal de atribuição de segurança pessoal não significa a sua imposição, tendo o seu beneficiário a faculdade de aceitar ou recusar a medida⁴⁶³. Existirem posições contrárias sobre a imperatividade desta medida de segurança reflete a necessidade de melhor se clarificar a natureza jurídica da segurança pessoal, nomeadamente se, do ponto de vista dos beneficiários, se configura

⁴⁵⁸ Cfr. GERAGHTY, Tony, *The Bullet-Catchers...*, p. 236.

⁴⁵⁹ Cfr. NOBRE, Eduardo, *Duelos...*, p. VII.

⁴⁶⁰ Para uma narrativa destes crimes, ver COSTA, Carla Fonseca, *Três crimes mediáticos cometidos no decurso da Primeira República (1910-1926)*, in revista *Investigação Criminal* n.º 4, dezembro de 2012, pp. 71 a 83.

⁴⁶¹ Apenas na Europa: o primeiro-ministro espanhol Mariano Rajoy foi agredido durante uma campanha (16 de dezembro de 2015); o primeiro-ministro italiano Silvio Berlusconi foi atingido por objetos contundentes por duas ocasiões (em 31 de dezembro de 2004 e em 13 de dezembro de 2009); um homem tentou alvejar o presidente francês Jacques Chirac (a 14 de julho de 2002); o candidato a primeiro-ministro espanhol José María Aznar escapou de um atentado à bomba (19 de abril de 1995); o ministro do Interior alemão Wolfgang Schäuble ficou paralisado após um ataque com arma de fogo (12 de outubro de 1990); o primeiro-ministro sueco Olof Palme foi assassinado a tiro na rua (28 de fevereiro 1986); uma bomba relógio deflagrou no Grand Brighton Hotel com o objetivo de matar a primeira-ministra Margaret Thatcher (12 de outubro de 1984).

⁴⁶² Cfr. FERREIRA DE OLIVEIRA, José, *A manutenção da ordem...*, p. 450.

⁴⁶³ Cfr. MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 77.

como um direito ou como um dever. Para o aferir passamos em revista o quadro normativo de atribuição de competências nessa matéria e a definição da sua execução, conjugando-o com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Ao nível do direito internacional tem especial relevância, como fonte de Direito, a já citada Convenção sobre Prevenção e Repressão de Crimes contra Pessoas Gozando de Proteção Internacional, Incluindo os Agentes Diplomáticos. Este instrumento jurídico vincula os Estados signatários no dever de tomarem medidas na prevenção de crimes contra aqueles que define como “pessoas gozando de proteção internacional”, e que são:

a) Qualquer Chefe de Estado, incluindo os membros de um órgão colegial exercendo, em virtude da Constituição do Estado considerado, as funções de Chefe de Estado; qualquer Chefe de Governo ou qualquer Ministro dos Negócios Estrangeiros, quando se encontre num Estado estrangeiro, bem como os membros da sua família que o acompanhem;

b) Qualquer representante, funcionário ou personalidade oficial de um Estado e qualquer funcionário, personalidade oficial ou outro agente de uma organização intergovernamental que, à data e no local onde se cometeu uma infracção contra a sua pessoa, o seu local de trabalho, o seu domicílio privado ou os seus meios de transporte, tem direito, em conformidade com o direito internacional, a uma protecção especial contra qualquer atentado à sua pessoa, à sua liberdade ou à sua dignidade, bem como aos membros da sua família que com ele vivem.

Embora a Convenção não concretize o tipo de proteção a conferir, este catálogo é um referencial para a legislação interna na definição dos beneficiários de segurança pessoal (art.º 8º, n.º 2 da CRP). A sua alínea *a)* não apresenta novidade em termos das entidades referidas, com exceção da menção aos familiares, que não tem paralelo nos diplomas nacionais (mas que facilmente se enquadra no grupo de “outros cidadãos sujeitos a ameaça”). Por outro lado, parece resultar da alínea *b)* que os beneficiários que tenham direito a medidas de proteção no país onde se cometeu contra elas um atentado, terão semelhante proteção nos outros países signatários. Significa isto, na hipótese de uma destas pessoas se mudar para Portugal, que o nosso mecanismo de avaliação do grau de ameaça não se lhe aplica, cabendo ao Estado português garantir a proteção e ao outro Estado avaliar da sua necessidade.

Passando ao ordenamento jurídico português, as normas de competência que definem os serviços responsáveis pelas missões de segurança pessoal encontram-se nos seguintes diplomas:

a) A LOPSP determina que a segurança pessoal é uma atribuição prosseguida pela PSP, uma competência exercida pela UEP, e missão executada pelo CSP;

- b) A Lei n.º 7/96, de 29 de fevereiro⁴⁶⁴ define que o Serviço de Segurança da Presidência da República garante a segurança pessoal do Presidente da República;
- c) O Decreto-Lei n.º 12/2012, de 20 de janeiro cria um serviço de segurança afeto exclusivamente ao Gabinete do Primeiro-Ministro, especialmente encarregado da sua proteção e segurança pessoal.

Em termos de normas de execução das medidas de proteção e segurança, em que se inclui a segurança pessoal, elas encontram-se no PCCCOFSS, que é o instrumento de âmbito do sistema de segurança interna que concretiza a concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança. No que respeita à segurança pessoal, nele se determinam os seus beneficiários permanentes e os potenciais, a competência para a avaliação do grau de ameaça e definição dos graus de segurança, os tipos de medidas a implementar, as medidas adicionais, o planeamento da operação e a responsabilidade na sua execução, enfim, todos os pressupostos das operações de proteção e segurança.

Com competência territorial de âmbito nacional, o CSP é o único serviço público a que cumpre executar a missão de segurança pessoal e, por isso, fornece o pessoal especializado dos serviços de segurança do presidente da República e do primeiro-ministro, e desenvolve as operações de segurança pessoal que lhe sejam determinadas.

Relativamente à segurança pessoal, o que se apreende disto? Por um lado, que constitui um dever do Estado assegurar que a medida é concedida a quem ela se aplique por força da legislação nacional e das convenções internacionais. Por outro lado, os instrumentos legais que referimos não só atribuem responsabilidade de proteger, como criam legítimas expectativas nos beneficiários da medida e, mesmo que estas sejam insuficientes como título jurídico, sempre terá de admitir-se a exigibilidade de segurança pessoal pelos seus beneficiários nos casos em que a medida apresente características de um direito subjetivo público. Sendo a Administração responsável pelas suas ações ou omissões no exercício dos seus poderes de soberania⁴⁶⁵, deve prestar contas quer internamente quer internacionalmente pela forma como exerce esse poder soberano⁴⁶⁶. A inatividade da Administração perante um dever de proteção constitui uma violação de um

⁴⁶⁴ Regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 28-A/96, de 4 de abril (publicado no DR n.º 81, Série I-A, 1º Suplemento, de 1996-04-04).

⁴⁶⁵ Cfr. art.º 1º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (publicada no DR n.º 251, Série I, de 2007-12-31).

⁴⁶⁶ Cfr. BRITO, Wladimir, *Responsabilidade de proteger (no Direito Internacional)*. Coimbra: Almedina, 2016, p. 18.

direito subjetivo público nos casos em que a atribuição de segurança pessoal seja uma exigência legal. Como atesta PEREIRA DA SILVA, «entre nós, o direito a uma atuação das autoridades policiais pode ser feito valer nos tribunais administrativos, podendo mesmo vir a dar origem à imposição judicial dessa conduta omitida»⁴⁶⁷, entendendo-se que a Administração pode ser condenada devido a omissões de proteção a que se encontre obrigada⁴⁶⁸.

Verificamos então que, numa primeira análise, a segurança pessoal representa para o Estado um dever de proteção, e de outra forma, apresenta-se com vestes de direito subjetivo público para os seus beneficiários⁴⁶⁹. Nessa perspetiva a questão da exigibilidade só se colocaria num sentido, ou seja, exigindo-se o cumprimento desse dever, pelos beneficiários da medida. Mas o que se pretende agora aferir é da sua exigibilidade aos titulares desse direito, isto é, se a segurança pessoal lhes pode ser imposta ou, de outro modo, se existe um dever de sujeição a essa medida. A implementação de segurança pessoal não está sujeita a aceitação ou acordo prévio e nada se estatui quanto à sua rejeição⁴⁷⁰. Propomos, então, um ensaio casuístico no sentido de apurar quem pode ou não recusar a medida.

Em Portugal, como se disse, a LOPSP define os destinatários da segurança pessoal de uma forma genérica, sendo que o presidente da República e o primeiro-ministro têm segurança pessoal atribuída por leis próprias e, para os restantes, é o PCCCOFSS que determina a implementação da medida. Este documento, aprovado por deliberação do Conselho de Ministros, é um instrumento jurídico e vincula, em primeiro lugar, o próprio executivo⁴⁷¹. Por isso, os membros do Governo à partida não se poderão escusar à segurança pessoal, quer o PCCCOFSS a estabeleça como medida permanente, quer não⁴⁷². Porém, se o pretenderem, por exemplo como condição para a aceitação do cargo⁴⁷³, achamos que essa recusa deverá ficar à consideração do primeiro-ministro, que

⁴⁶⁷ PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Em busca...*, p. 288.

⁴⁶⁸ Cfr. SILVA SAMPAIO, Jorge, *O dever...*, p. 212.

⁴⁶⁹ A segurança pessoal configura ainda um interesse legalmente protegido para os seus potenciais beneficiários, como aludimos no ponto 2.1.2., em § 2º.

⁴⁷⁰ Em Portugal inexistente norma expressa que exija a aceitação de segurança pessoal, mas há países em que é condição para o cargo, cfr. MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 77.

⁴⁷¹ Todos os membros do Governo estão vinculados às deliberações tomadas em Conselho de Ministros, cfr. art.º 41º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro (publicado no DR n.º 232, Série I, de 2019-12-03) que aprova o regime de organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional.

⁴⁷² A diferença é que os primeiros são sempre sujeitos à medida, como é o caso, por exemplo, dos ministros de Estado, cfr. MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, pp 37 e 38, enquanto para os restantes a segurança pessoal é eventual, dependendo da avaliação do grau de ameaça.

⁴⁷³ No sentido em que tenham expressado esse desejo ao primeiro-ministro como condição para serem ministros. Sobre aceitação do cargo com condições, ver PORTAS, Paulo; PULIDO VALENTE, Vasco, *O*

é quem dirige o Governo, quem propõe a nomeação e exoneração dos ministros, e perante quem estes são responsáveis⁴⁷⁴.

Diferentemente, para as altas entidades estrangeiras a quem se atribui segurança pessoal sempre, enquanto em território nacional, já o PCCCOFSS não tem carácter vinculativo. Podemos imaginar, por exemplo, que um ministro dos Negócios Estrangeiros de outro Estado, não necessitará de aval do nosso primeiro-ministro para recusar a medida, porque não deve subordinação nem àquele normativo legal, nem ao nosso chefe de Governo. Pelos mesmos motivos, quaisquer beneficiários da medida estrangeiros poderão sempre recusar a segurança pessoal. Ainda assim, quanto a estes, interessa considerar a qualidade da visita, principalmente porque o PCCCOFSS faz alusão expressa à recusa das medidas por ocasião de visitas particulares⁴⁷⁵. Ora, é certo que será mais habitual recusar a segurança pessoal quando as visitas sejam particulares. Isto porque as visitas oficiais englobam a montagem de um esquema padronizado com regras protocolares em que incluem o acompanhamento e a segurança das altas entidades⁴⁷⁶, esquema esse previamente definido entre todas as entidades envolvidas e, por isso, embora não haja certamente uma exigência legal da aceitação de segurança pessoal, as regras da cortesia e da reciprocidade assim o exigem.

Falando agora de quem tenha segurança pessoal, mas em função de uma avaliação do grau de ameaça que o tenha determinado, nesses casos também não há vinculação às orientações do PCCCOFSS (se não forem membros do Governo), e podem sempre recusar aquela medida. A imposição de segurança pessoal contra a vontade expressa de alguém seria algo mais próximo de uma pena do que de uma medida preventiva de segurança, achamos por isso adequadas as palavras de VASCO PEREIRA DA SILVA quando diz que «*não existe possibilidade (física) de execução do ato favorável contra a vontade dos particulares*»⁴⁷⁷.

Por fim, avançamos que o presidente da República e o primeiro-ministro, enquanto beneficiários de segurança pessoal através de serviços de apoio no seio dos próprios gabinetes, não poderão determinar, por vontade própria, a cessação da medida. Assim é porque a extinção daqueles serviços de segurança exige precedente alteração

primeiro-ministro: estudo sobre o poder executivo em Portugal, in revista *Análise Social*, n.º 107, 1990, pp. 337 e 338, disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/> [2019-10-01].

⁴⁷⁴ Cfr., respetivamente, os art.ºs 201º, n.º 1 al. b); 133º, al. h) e 187º, n.º 2; e 191º, n.º 2 da CRP.

⁴⁷⁵ Cfr. MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 81.

⁴⁷⁶ Cfr. BOUZA SERRANO, José de, *O Livro do Protocolo...*, pp. 584ss.

⁴⁷⁷ PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Direito Constitucional...*, p. 18.

legislativa. Quer isto dizer que os titulares daqueles cargos estão sujeitos à medida de segurança pessoal porque não podem, por si só, determinar a extinção do serviço orgânico. E mesmo que os serviços de segurança do presidente da República e do primeiro-ministro fossem legalmente extintos, a segurança pessoal destas entidades sempre seria atribuída através de outro mecanismo legal, o PCCCOFSS. Mas, nesse caso, já uma recusa expressa seria atendível. Mesmo prescrevendo que estas entidades têm sempre segurança pessoal, não se concebe que a medida lhes pudesse ser imposta perante uma recusa expressa, sob pena de se atentar contra a sua liberdade individual.

Recapitulando, existem casos em que a medida é totalmente exigível, que são os do presidente e primeiro-ministro, por não estar na sua disponibilidade; outras situações em que essa exigibilidade não é absoluta, que é o caso dos membros do Governo, porque têm um dever de sujeição às normas que determinam a segurança pessoal mas podem, querendo, colocar a recusa à consideração do primeiro-ministro; e há ainda casos em que não é exigível, não havendo obrigação legal ou dever de se sujeitar a essa medida de segurança, o que se aplica a todos os outros beneficiários. E, assim sendo, nem nos colocamos com MAGALHÃES, quando afirma que todos terão a faculdade de recusar a medida, nem com FERREIRA DE OLIVEIRA, para quem a segurança pessoal constitui um dever a que as altas entidades têm de se submeter.

Apesar de tudo, todos os beneficiários de segurança pessoal, incluindo aqueles que não possam, por si só, afastar a medida, sempre poderão dispensar temporariamente os polícias dela encarregues, devendo estes consenti-lo sob pena de violação do direito à liberdade e vida privada. A figura da dispensa, distinta da recusa, merece-nos por isso atenção.

Se na recusa há uma manifestação da vontade no sentido de cessação da medida, na dispensa há apenas uma interrupção no serviço de segurança pessoal, ou seja, a medida é temporariamente “suspensa”. Esta situação, que está regulamentada internamente⁴⁷⁸, pode ocorrer por diversos motivos, como por exemplo nos períodos em que a entidade permaneça em local privado ao qual não tenha sido autorizada a entrada dos elementos policiais⁴⁷⁹ como uma residência particular ou uma representação diplomática, ou

⁴⁷⁸ Diretiva Interna CSP/UEP n.º 01/2012 (documento classificado com o grau de reservado).

⁴⁷⁹ O livre-trânsito e direito de acesso em missão de serviço limita-se aos estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público, cfr. art.º 20º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro. A intervenção policial em domicílio privado sem consentimento só poderá acontecer em situações de necessidade urgente de defender valores fundamentais (vida, integridade física e segurança pública), devendo a entrada no domicílio sem o consentimento do seu titular e sem ordem judicial considerar-se lícita nos casos de flagrante delito, cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República*

imagine-se ainda o caso em que a entidade expressa manifestamente a vontade de ter um momento privado. Exemplo paradigmático é a dispensa dos polícias para pernoita, ou seja, quando o protegido indica que já não prevê ausentar-se da sua residência ou de outro local seguro. A bem dizer, não se trata de uma suspensão da medida em si, mas dos momentos de inatividade dos polícias encarregues de a desempenhar. Esse período de *standby* será tanto quanto o protegido pretenda, sendo certo que não haverá tal coisa como uma dispensa *sine die*, que seria numa forma encapotada de recusa. Ao contrário da recusa e cessação, a possibilidade de dispensa da segurança pessoal é transversal a todo o tipo de entidades.

Para concluir, cabe à polícia implementar todas as medidas preventivas exigidas por lei ou sustentadas em decisões de eficiência e eficácia operacionais, mas em segurança pessoal a sua atuação tem como limite a autonomia do beneficiário, a sua liberdade e os seus direitos. Na execução desta medida, o cumprimento do dever de proteção policial do Estado não se sobrepõe à disponibilidade sobre o direito correspondente pelo seu titular, não havendo sequer um conflito de direitos que justifique uma restrição à sua liberdade individual. Ainda assim, MAGALHÃES aponta para um cenário negligente se o protegido, sobrevalorizando a sua qualidade de cidadão à de titular de um cargo público, recusa ou dispensa a segurança pessoal⁴⁸⁰. Mas, a bem ver, nos casos em que essa recusa, ou dispensa, seja solicitada pela alta entidade, é ela própria quem está a assumir o risco⁴⁸¹.

Nota final sobre um âmbito distinto da segurança pessoal, que é o da proteção policial. Aqui, já não se debate sobre a exigibilidade de sujeição das testemunhas às medidas de segurança solicitadas pelas autoridades judiciais, porque são direitos a que o destinatário pode sempre renunciar. Neste campo não existe qualquer norma que determine a exigibilidade da medida. Mesmo que seja uma testemunha crucial para um processo de grande relevância pública, a imposição de uma medida de segurança contra a sua vontade sempre contendaria com a liberdade pessoal. No caso da proteção pessoal,

Portuguesa anotada, vol. I, 4ª edição. Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 542; porém, ressalvamos que certos locais estão imunes à jurisdição do Estado Português, como as sedes de embaixadas ou representações consulares.

⁴⁸⁰ Cfr. MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal...*, p. 81.

⁴⁸¹ Em Portugal, o único atentado mortal a um protegido no decorrer de uma operação de segurança pessoal – o diretor-geral dos Serviços Prisionais, em 1986 – deu-se precisamente na ausência dos seguranças, por terem sido dispensados das suas funções, conforme já referido. Situação menos trágica ocorreu com um ministro que habitualmente abdicava da segurança pessoal na sua vida particular, tendo sido amplamente noticiado que foi insultado e cuspidado num supermercado, episódio que terá até levado ao seu pedido de demissão, cfr. <https://www.jn.pt/politica/vitor-gaspar-foi-insultado-e-cuspidado-num-supermercado-3302246.html> [2019-07-20].

a medida assim imposta resultaria numa verdadeira perseguição policial à testemunha visada, o que a acontecer seria invasivo da sua autonomia pessoal e privacidade. Como vimos, a testemunha sob proteção policial sujeita-se, isso sim, a certas regras de comportamento. A consequência do desrespeito por essas regras poderá ser a cessação da medida.

§ 10º Do regime de trabalho, em especial a organização do tempo de trabalho

As relações laborais são disciplinadas pela CRP, pelas fontes internacionais e de Direito Europeu, pelo Código do Trabalho e legislação avulsa, pelos costumes e usos laborais, pela jurisprudência e doutrina, e pelos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho. A PSP, porque integrada em carreira especial, tem normas laborais específicas no seu Estatuto próprio⁴⁸² e, de outra parte, confia os regimes de prestação de trabalho na UEP a regulamentação interna⁴⁸³.

Da condição policial, como atrás se descreveu, decorrem especiais deveres. Já no relatório que antecedeu a lei de 2 de julho de 1867, elaborado por uma comissão de juristas, se dizia «*a sua atividade é de todas as horas*»⁴⁸⁴, ideia que ganhou expressão logo naquele Decreto:

Art. 18.º O serviço policial tem o caráter de permanente. Os empregados de polícia são obrigados a comparecer e a prestá-lo sempre que lhes for exigido.

O atual Estatuto dá-lhe hoje a seguinte redação:

Artigo 12º

Dever de disponibilidade

1 – Os polícias devem manter permanente disponibilidade para o serviço, ainda que com sacrifício dos interesses pessoais.

No geral, as repercussões na vida pessoal e familiar dos polícias são, pois, reconhecidas, e também por isso se prevê a atribuição de um suplemento remuneratório, designado suplemento por serviço nas forças de segurança (art.º 131º do EPPSP) e a compensação em crédito horário⁴⁸⁵ como forma de minimizar esse impacto (cfr. art.º 57º, n.º 3 do mesmo). As horas suplementares na PSP não são, pois, remuneradas.

A permanente disponibilidade relaciona-se com o local de residência e a comunicação das formas de contato (art.º 12, n.ºs 2, 3 e 4 do EPPSP) mas ainda com a obrigação a comparecer e permanecer no posto de trabalho para além do período normal de trabalho e desempenhar qualquer missão de serviço desde que compatível com a sua

⁴⁸² Sem prejuízo da aplicação da LGTFP em determinados aspetos, cfr. art.º 2º, n.º 2 deste diploma.

⁴⁸³ Cfr. art.º 1º, n.º 2 al. b) do Regulamento dos períodos de funcionamento e atendimento e dos regimes de prestação de trabalho, aprovado pelo Despacho n.º 10464/2010, do MAI (publicado no DR n.º 120, Série II, de 2010-06-23).

⁴⁸⁴ Cfr. <http://www.psp.pt/Pages/apsp/historia.aspx?menu=1&submenu=4> [2019-02-01].

⁴⁸⁵ As regras para o gozo de crédito horário e descanso compensatório são definidas no Despacho n.º 13/GDN/2016 da Direção Nacional da PSP (publicado na Ordem de Serviço n.º 32, Parte I-B, de 2016-10-13).

categoria (art.º 56º, n.º 2 do EPPSP). Estas especiais exigências só se compreendem considerando a natureza e os fins do serviço policial.

Já a prestação de serviço na UEP parece exigir um dever de disponibilidade reforçado, que o regulamento laboral da UEP designa de “prontidão e disponibilidade”, e que consiste em responder a todas as solicitações de serviço no mais curto espaço de tempo, independentemente da situação em que se encontre⁴⁸⁶. Por estas e outras exigências em funções operacionais, o pessoal da UEP tem direito a um suplemento especial de serviço (cfr. art.º 103º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, *ex vi* art.º 159º, n.º 2 do EPPSP), embora fiquem por explicar os critérios na fixação dos diferentes montantes.

O exercício da profissão, todavia, não se presta somente a um quadro de permanente disponibilidade, e por isso o regime de prestação do trabalho na PSP é definido no capítulo III do EPPSP. O período normal de trabalho na PSP é de 36 horas semanais, na modalidade de horário rígido ou de horário em regime de turnos (cfr. art.º 57º, n.º 4 do EPPSP), sendo os turnos de diferentes espécies, e cuja duração não pode ultrapassar os limites máximos dos períodos normais de trabalho, salvo em casos excepcionais autorizados por despacho do Diretor Nacional (cfr. art.º 59º, n.º 4).

Já quanto aos regimes de prestação de trabalho na UEP, são definidos por despacho do Diretor Nacional⁴⁸⁷. As regras específicas a que obedecem os regimes de prestação de trabalho na UEP seguem, na sua generalidade, e como não poderia deixar de ser, os moldes definidos no EPPSP, com pelo menos as seguintes particularidades:

- a) Quando os períodos de prestação de trabalho não observem, no mínimo, as 36 horas semanais, as horas em falta correspondem a débitos horários que são usadas para formação, operações policiais ou compensação de créditos horários, de acordo com as necessidades e disponibilidades de serviço;
- b) As alterações à escala ou horários de trabalho só podem ser determinadas por razões inopinadas de serviço devidamente justificadas, não podendo essas alterações

⁴⁸⁶ O comandante da UEP define as regras e o sistema de prontidão aplicáveis ao pessoal operacional, cfr. Regime de recrutamento, colocação e prestação de serviço na UEP. Desconhecemos os atuais moldes, mas encontramos referência ao sistema de prontidão do GOE/UEP, em parecer do Ministério Público ao Acórdão do TCA Sul, no processo n.º 11335/14, onde consta que este inclui a obrigação de se apresentarem durante a respectiva escala semanal de turno da unidade no prazo máximo de 45 minutos caso sejam chamados ficando, assim, obrigados a estarem contactáveis, bem como a ter disponibilidade total dos seus telemóveis e viaturas privadas.

⁴⁸⁷ Despachos n.º 46/GDN/2010 e 47/GDN/2010 da Direção Nacional da PSP (publicado na Ordem de Serviço n.º 05, Parte I-B, de 2011-01-12).

consubstanciar um novo regime de prestação de trabalho nem ter a duração superior a 5 dias seguidos ou 7 dias interpolados;

c) As situações não previstas respeitantes a regimes de prestação de trabalho são sujeitas a despacho do Diretor Nacional.

Particularmente para o pessoal com funções operacionais do CSP o regulamento laboral da UEP determina um regime de trabalho por turnos, variando entre o regime de turno permanente (quanto aos dias da semana) e parcial (quanto aos períodos diários) e entre turnos de 8 e de 12 horas. A todos os grupos orgânicos operacionais correspondem turnos de 12 horas, exceto ao SOTF que pode ter também turnos de 8 horas. Curiosamente, porém, o próprio CSP vem estabelecer um regime de trabalho distinto, através da Diretiva Interna CSP/UEP n.º 02/2012, o qual se demonstra desconforme a todos os normativos de categoria superior a que nos temos referido. Não obstante, é esse o regime que efetivamente vigora e que nos merece agora atenção. Passemos a descrevê-lo (com base na observação realizada):

- O pessoal que, embora com funções policiais, desempenha funções administrativas, segue o horário de atendimento da UEP quando não se encontra empenhado em operações de segurança pessoal.

- A equipa de turno, que é um serviço de permanência, funciona segundo a escala de turnos de 12 horas;

- O GOSPEN e o GOPTM têm elementos empenhados em operações de segurança pessoal permanente que trabalham de forma intercalada (“dia sim, dia não”).

- O GOSPÉE reúne diferentes situações:

- uma Reserva Operacional, que se divide em dois subgrupos, um para os dias pares e o outro para os ímpares e que nos respetivos dias (úteis) permanece na unidade, para formação e prevenção, pelo período correspondente ao horário de atendimento da UEP;

- equipas empenhadas nos embaixadores acreditados em Portugal, que são operações de segurança pessoal permanente, a trabalhar de forma intercalada, seguindo um esquema de “dia sim, dia não”;

- equipas empenhadas em altas entidades de visita a Portugal, que são operações de segurança pessoal temporárias, a trabalhar na totalidade dos dias que dure a operação ou em dias intercalados. Para estas operações são primeiramente empenhados os elementos da Reserva Operacional, podendo haver um reforço através do pessoal deste ou dos outros grupos, em caso de necessidade de serviço.

- O SOTF segue o período de atendimento de referência da UEP;

Conforme constatamos, então, somente a “equipa de turno” segue o regime de trabalho por turnos estabelecido no regime de prestação de trabalho na Unidade Especial de Polícia⁴⁸⁸. Trata-se de um serviço de piquete destinado a assegurar o funcionamento permanente da subunidade operacional e a acorrer a situações de urgência fora dos períodos normais de trabalho. Excluindo depois o pessoal que trabalha em horários por referência ao período de atendimento da UEP, verifica-se que quando na Reserva Operacional ou quando empenhados em operações de segurança pessoal, os elementos do CSP exercem a sua atividade em regimes de trabalho atípicos.

Desde já manifestamos as maiores dúvidas de que uma diretiva interna possa definir regimes de trabalho diferentes daqueles admitidos pelo regulamento laboral da UEP e pelo Estatuto Profissional da PSP, mesmo que este último expressamente admita que além das modalidades de horário nele estabelecidas, possam ser aplicadas outras modalidades de horário previstas na lei geral (cfr. art.º 57º, n.º 4 do EPPSP). É que, apesar disso, nem a LGTFP, nem o CT incluem modalidades de horário com tal flexibilidade. Em segundo lugar, porque o regulamento laboral da UEP não permite que as alterações à escala e horários consubstanciem um novo regime de prestação de trabalho, o que se verifica. E, por último, porque o mesmo regulamento remete explicitamente para eventual despacho do Diretor Nacional as situações não previstas respeitantes a regimes de prestação de trabalho, esse sim o instrumento adequado para dispor sobre a situação em apreço. Por isso, no mínimo, apontamos à Diretiva Interna CSP/UEP n.º 02/2012 o vício de incompetência relativa.

Todavia, que se saiba, a prestação do trabalho no CSP desde sempre se executou nos moldes descritos, levando-nos a concluir que aquele instrumento não fez mais do que consolidar o que já vinha sendo uma *praxis* laboral. Tal tradição decorreu de um movimento de autorregulação por razões funcionais⁴⁸⁹, ou seja, daquilo que era necessário para a prossecução dos fins próprios do serviço e para o desenvolvimento das respetivas funções.

De facto, no contexto do estágio pudemos concluir que as operações de segurança pessoal não se coadunam com a rigidez de um (ou vários) horário(s) de trabalho. É por isso que, habitualmente, é o mesmo polícia ou equipa que acompanha o protegido durante

⁴⁸⁸ Anexo à Ordem de Serviço n.º 05, Parte I-B, de 2011-01-12.

⁴⁸⁹ Sustentando a existência de um “poder de auto-organização administrativa interna”, OTERO, Paulo, *Legalidade e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 889 a 891.

a totalidade do dia, sendo substituído no dia seguinte e voltando a trabalhar no dia posterior, numa lógica de “dia sim, dia não”, ou então é o mesmo polícia ou equipa que acompanha uma alta entidade durante a totalidade da duração da sua visita a Portugal. Obviamente que estes esquemas de trabalho se debatem com constrangimentos legais, que a seguir identificaremos, mas o trabalho em dias intercalados nem é novo nem comum neste tipo de atividade⁴⁹⁰. É um sistema que permite a estes trabalhadores uma relativamente constante sucessão entre períodos de trabalho e períodos de descanso, manifestamente necessários à realização da sua vida pessoal e familiar – só assim não será quando, por necessidade de serviço, tenha de prestar trabalho fora dos seus dias normais de serviço, por exemplo quando haja que realizar reconhecimentos ou reuniões preparatórias, ou seja chamado para assegurar outras tarefas⁴⁹¹. Já nos dias em que trabalha junto de uma alta entidade, sempre estará sujeito a jornadas longas⁴⁹², com riscos para a salvaguarda de um período máximo de trabalho diário e para a separação entre tempo de trabalho e tempo de descanso.

Tal atipicidade na forma de prestar o trabalho terá coincidência com a noção de usos laborais⁴⁹³, que a LGTFP admite serem atendíveis desde que não contrariem quer as normas legais, quer os instrumentos de regulação coletiva de trabalho, devendo concomitantemente ser conformes com princípios de boa-fé (cfr. n.º 2 do seu art.º 13º da LGTFP) mas que ocupam um lugar menor na hierarquia das fontes das relações jurídicas de emprego público. Também assim o entendemos uma vez que a convicção da sua obrigatoriedade – que permitiria falar antes em costume – não releva, já que esta atipicidade no regime de trabalho sempre se pode sustentar no dever de disponibilidade permanente para o serviço e na sujeição ao interesse público, sendo legalmente devida.

⁴⁹⁰ Nem sempre por referência ao período de um dia, podendo ser de dois ou mais dias, seguidos de igual número de dias de descanso, (a exemplo do que acontece nos serviços de segurança pessoal franceses, israelitas, da ONU e da NATO). Ressalvamos, todavia, que esta informação foi obtida através de contatos informais com pessoal dos respetivos serviços, carecendo de confirmação oficial.

⁴⁹¹ A noção de disponibilidade permanente abarca a formação e treino, cfr. art.º 4º, n.º 2 al. f) do EPPSP. No CSP a formação contínua é semanal e obrigatória, sendo realizada nos dias de não trabalho, cfr. Diretiva Interna CSP/UEP n.º 3/2012.

⁴⁹² Sobre este tema, remetemos para VILA, Bryan; Moore, Jason M., “Police long work hours: causes, consequences and alternatives”, in BURKE, Ronald J.; COOPER, Cary L., *The Long Work Hours Culture. Causes, Consequences and Choices*. Bingley [Reino Unido]: Emerald Group Publishing Limited, 2008, pp. 183 a 201; em particular na atividade de segurança pessoal, ver GERAGHTY, Tony, *The Bullet-Catchers...*, pp. 61, 67, 97 e 254.

⁴⁹³ Afastamos deste contexto o conceito de *praxe* administrativa, conforme proposto por AZEVEDO, Tiago Cochofel de, *Da relevância jurídica dos usos laborais*. Lisboa: UCP, 2012, pp. 39 a 46, porquanto esta configura uma forma de padronização da conduta dos funcionários públicos na relação com os privados, ou seja, visa terceiros fora da estrutura hierarquizada de exercício do poder.

Estes princípios laborais específicos da condição policial encobrem o caráter desviante deste uso laboral relativamente ao regime de trabalho legalmente instituído.

Posto isto, o grau de flexibilidade que o tipo de prestação exige explica as características atípicas do regime de trabalho no CSP, a saber: imponderabilidade das tarefas e dos turnos⁴⁹⁴, impossibilidade de predeterminar o tempo de trabalho⁴⁹⁵, possibilidade de jornada contínua (trabalho de dias consecutivos), não sujeição aos períodos mínimos de descanso⁴⁹⁶, possibilidade de supressão de intervalos e de dias de descanso obrigatórios, relatividade dos tempos de descanso⁴⁹⁷, descontinuidade na prestação efetiva da atividade devido ao caráter eventual dos períodos de inatividade e à variável intensidade das necessidades de trabalho. Ora, se o caráter instável da prestação do trabalho se explica pela impossibilidade de fixar antecipadamente a sua duração, já o aspeto que mais contribui para um regime tão excecional tem a ver com a cláusula de salvaguarda do interesse público. Esta, porém, é uma noção que «*fruto da sua limitada densificação por parte do legislador comum, é suscetível de instrumentalização grosseira por parte dos dirigentes dos serviços*»⁴⁹⁸, e por isso também aqui se reclama uma compatibilização da flexibilidade orientada para os interesses dos empregadores com a flexibilidade orientada para os interesses do trabalhador⁴⁹⁹ – por um lado o funcionamento eficiente dos serviços, por outro a tutela da saúde física e psíquica de quem trabalha e a adequação da vida familiar com a vida profissional.

⁴⁹⁴ Situação que, para um em cada três europeus, compromete o equilíbrio da conciliação entre trabalho e vida pessoal, segundo o *Eurofund, Sexto Inquérito Europeu sobre as Condições de Trabalho: Relatório de Síntese, 2015*, cit. por ZENHA MARTINS, João, “Tempo de trabalho e tempo de repouso: qualificação e delimitação de conceitos”, in *Tempo de trabalho e tempos de não trabalho. O regime nacional do tempo de trabalho à luz do Direito Europeu e Internacional* (coordenação de Maria do Rosário Palma Ramalho e Teresa Coelho Moreira). Lisboa: AAFDL, 2018, p. 27.

⁴⁹⁵ Razão das derrogações estabelecidas pelo art.º 17º, n.º 1 da Diretiva n.º 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro (publicada no JOUE n.º L 299/9, de 2003-11-18) para certas categorias de trabalhadores que não incluem os polícias, mas que, pelo menos os do CSP, deveriam ser elegíveis, já que o seu tempo de trabalho não é medido e/ou predeterminado, em virtude das características especiais da atividade exercida.

⁴⁹⁶ De notar que a regra do descanso obrigatório de 11 horas entre dois períodos diários de trabalho é derrogada pelo art.º 123º, n.º 3 da LGTFP, devendo contudo conceder-se uma proteção adequada, cfr. art.º 17º, n.º 2 da Diretiva n.º 2003/88/CE. O mesmo se aplica às derrogações a pausas e ao descanso semanal.

⁴⁹⁷ No sentido em que o dever de acorrer com imediatez à determinação do empregador desnatura a essência do conceito de tempo de descanso, ver ZENHA MARTINS, João, “Tempo de trabalho...”, op. cit., pp. 59 a 62.

⁴⁹⁸ LIBERAL FERNANDES, Francisco, “A flexibilidade como novo modo de ser da relação de emprego público: necessidade ou estratégia de domínio?”, in *As reformas do sector público: perspectiva ibérica no contexto pós-crise* (coordenação de José Carlos Vieira de Andrade e Suzana Tavares da Silva). Coimbra: Instituto Jurídico-FDUC, 2015, p. 290.

⁴⁹⁹ Cfr. AGUILAR PIMENTA, Margarida Maria, *Conflitualidade social e regulação do tempo de trabalho*. Lisboa: ISCTE, 2008 (tese de mestrado), p. 151.

Como consequência deste regime de trabalho atípico são frequentes as situações de heterogeneidade de tempos de trabalho, desigual distribuição do trabalho, dificuldade na relação entre débitos e créditos horários, incongruências no direito à atribuição de suplemento de turno⁵⁰⁰. Mas as derrogações a que o regime laboral policial se sujeita não devem significar uma menor proteção do trabalhador⁵⁰¹, mesmo em regimes atípicos. Por isso se impõem mecanismos de compensação também eles flexíveis, de resto como já acontece em algumas situações⁵⁰², embora informalmente.

Sendo que o regulamento laboral da UEP estabelece 26 semanas como referência de contagem do tempo de trabalho⁵⁰³, parece-nos esse um período razoável para os eventuais ajustes na distribuição do trabalho em função dos débitos e créditos horários existentes, segundo critérios de equidade. A compensação por exceder a duração máxima do trabalho semanal em determinados momentos do período de referência, através da redução equivalente noutros momentos do período, representa uma manifestação da flexibilidade a que alude o considerando 15 da Diretiva n.º 2003/88/CE⁵⁰⁴. De qualquer modo, essa ou outras medidas, sempre deverão ter adequada correspondência aos princípios orientadores gerais do regime do tempo de trabalho, em que se inclui o princípio da conciliação entre a vida profissional e familiar⁵⁰⁵.

Por fim, mesmo que os usos laborais demonstrem ser mais adequados à natureza da missão do que o quadro legalmente instituído, entendemos que ainda assim, urge clarificar o regime por forma a consagrar-lhe a necessária segurança jurídica. Uma solução para integrar esta modalidade de trabalho atípico, a nosso ver, poderia passar pela adoção da isenção de horário na atividade de segurança pessoal, como regime de exceção. Tal regime existe, por exemplo, para os membros dos gabinetes do Governo⁵⁰⁶ (em que

⁵⁰⁰ Este suplemento, previsto no art.º 105º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, e em vigor por força do art.º 154º do EPPSP, é atribuído em função da prestação de trabalho em regime de turnos mas, uma vez que o regime de turnos do CSP é ficcionado, o critério de atribuição deste suplemento é a realização de horas noturnas.

⁵⁰¹ O acervo de direitos fundamentais dos trabalhadores deve considerar-se numa perspetiva de unidade do Direito, cfr. DRAY, Guilherme, *O princípio da proteção do trabalhador*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 31.

⁵⁰² Normalmente após as operações de segurança pessoal temporárias, mediante acordo do superior hierárquico e pelo tempo que este considere razoável, substitui-se o regime de presença física no local de trabalho (típico da situação de reserva operacional), por uma disponibilidade à chamada, o que traduz uma forma de descanso compensatório dos polícias empenhados em tarefas de dias consecutivos.

⁵⁰³ Este período representa um alargamento ao período máximo previsto na alínea *b*) do art.º 16º da Diretiva n.º 2003/88/CE, permitido pelo art.º 17º, n.º 3, al. *b*) e com o limite do art.º 19º, ambos do mesmo diploma.

⁵⁰⁴ Neste sentido o Acórdão do TJUE de 11 de abril de 2019, processo n.º C-254/18.

⁵⁰⁵ Manifestando a ligação incindível entre os temas de o tempo de trabalho e da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, PALMA RAMALHO, Maria do Rosário, “Tempo de trabalho e conciliação entre a vida profissional e a vida familiar – algumas notas”, in *Tempo de trabalho...*, op. cit., p. 113.

⁵⁰⁶ Cfr. art.º 13º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro (publicado no DR n.º 15, Série I, de 2012-01-20).

se incluem pessoal de apoio técnico-administrativo, e portanto também a segurança pessoal, ou motoristas), e consiste no exercício de funções em regime de disponibilidade permanente e isenção de horário, sem sujeição aos limites máximos dos períodos normais de trabalho, não sendo devida qualquer remuneração a título de trabalho extraordinário ou noturno ou prestado em dias de descanso e feriados.

Admitindo que a sugestão aventada não resolveria todos os constrangimentos, a começar pelo enquadramento na Diretiva n.º 2003/88/CE, pelo menos validaria uma definição interna do regime de trabalho sem a vinculação aos regimes de trabalho tipificados. Um regime excecional de isenção de horário permitiria, portanto, adotar a(s) fórmula(s) que melhor se adequassem às necessidades do serviço. Esta é a nossa proposta ao problema identificado de inadequação dos regimes de trabalho da PSP ao pessoal do CSP.

Ainda que não extensiva, esta análise ao regime de trabalho no CSP permite-nos associar-lhe uma grande margem de flexibilidade em matéria de organização do tempo de trabalho, a qual se sustenta na própria dinâmica do serviço, ou seja, nos usos laborais, já que a diretiva interna que lhe dá expressão é um mecanismo inválido e insuficiente para garantir relevância jurídica externa. No caso, a valoração jus-laboral desse regime atípico advém das cláusulas de disponibilidade permanente⁵⁰⁷ e do interesse público⁵⁰⁸. As exigências de flexibilidade na prestação do trabalho por estes polícias deverão, contudo, ter necessária correspondência nos mecanismos de compensação que salvaguardem os seus direitos enquanto trabalhadores.

⁵⁰⁷ A respeito da prestação de trabalho além do período normal por parte de uma corporação de bombeiros municipais integrada em carreira que exige uma disponibilidade permanente, o STA decidiu que «qualquer ultrapassagem do limite normal de horas dos trabalhadores da função pública (as 35 horas) por parte dos bombeiros municipais deve ser enquadrada na figura da 'disponibilidade permanente' (cfr. art. 25.º do DL n.º 106/2002, 13.04), a qual já beneficia de um suplemento remuneratório específico (art. 29.º do mesmo diploma), e não na figura das 'horas extraordinárias'».

⁵⁰⁸ O interesse do serviço tem por função principal subordinar a situação jurídica dos funcionários e agentes às necessidades do interesse público e, enquanto não haja um sacrifício abusivo dos direitos e interesses legalmente protegidos destes trabalhadores, «o regime do pessoal ao serviço da Administração deve orientar-se no sentido de permitir alcançar uma tutela para os interesses públicos», cfr. VEIGA E MOURA, Paulo, *A privatização da função pública*. Coimbra: Coimbra Editora: 2004, p. 65.

CONCLUSÃO

Encerrando este relatório, sintetizemos, em primeiro lugar, o percurso teórico realizado. Começou por apresentar-se o contexto e os conceitos ligados à atividade de segurança pessoal, situando a área de estudo. A seguir resumiu-se, de forma cronológica, a trajetória histórica e política nacional da segurança pessoal. Introduzido o objeto de estudo, examinámos a natureza jurídica do Corpo de Segurança Pessoal. Depois, no sentido de aprofundar o tema, optou-se por uma análise compartimentada nas seguintes dimensões: orgânica, estatutária ou funcional, e material. Dessa forma situámos o CSP na organização da Administração Pública, descrevemos paralelamente a evolução estatutária da Função Pública e da PSP, identificámos o conjunto de regras decorrentes da condição policial e da prestação de serviço na UEP/PSP e, por fim, discorremos sobre as particularidades da atuação policial em segurança pessoal.

Num âmbito mais prático procurou-se abordar questões relevantes ao foro jurídico-administrativo. Referimos, em primeiro lugar, a exclusividade de funções, em que apurámos existir a reprodução de uma competência própria da PSP por parte de outra força de segurança. Em segundo lugar, aferimos da exigibilidade de segurança pessoal em alguns cargos oficiais. E, terceiro, demonstramos como no CSP os deveres funcionais fomentam um regime atípico de organização do tempo de trabalho.

Destacamos os tópicos conclusivos porventura mais relevantes:

1. A segurança pessoal é uma função do Estado, no quadro da garantia da segurança interna, que é desenvolvida por uma força de segurança de carácter civilista.
2. Passando de “a PSP está exclusivamente ao serviço do Estado” (no Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de maio) para uma “natureza de serviço público” (a partir da Lei n.º 5/99, de 27 de janeiro), a evolução da PSP refletiu uma aproximação ao modelo de organização e gestão das estruturas da Administração Pública.
3. O terrorismo doméstico e transnacional impulsionou as políticas de segurança interna e o desenvolvimento da segurança pessoal nas décadas de 80 e 90, levando à criação do CSP, a cujas competências se juntou depois a proteção policial de testemunhas.
4. A integração do CSP na UEP retirou-lhe autonomia de comando, mantendo a autonomia técnica e tática para as missões de segurança pessoal; a orgânica e regime da prestação de trabalho são definidos internamente, pelo Diretor Nacional da PSP.

5. A condição policial exige deveres funcionais mais exigentes em relação aos restantes trabalhadores da Administração e, no caso do CSP, deveres reforçados, como a prontidão e disponibilidade, e o especial dever de segredo.
6. Existe alguma ambiguidade nos preceitos da LOPSP relativos a normas de atribuição de competência em segurança pessoal e em proteção pessoal, nem sempre claros relativamente a todos os destinatários de cada tarefa.
7. A tradução do termo “segurança pessoal” em legislação comunitária é imprecisa, pelo menos nas traduções portuguesa e espanhola, remetendo para diferentes conceitos em uso nos respetivos ordenamentos jurídicos.
8. A concretização dos beneficiários de segurança pessoal resulta de lei e decreto-lei, nos casos do presidente da República e do primeiro-ministro, e da deliberação do Conselho de Ministros que aprovou o PCCCOFSS, documento que segue, nesse aspeto, as orientações das diretivas e recomendações europeias.
9. A segurança pessoal materializa-se nas operações especiais de polícia, que se caracterizam pelo emprego de valências técnicas diferenciadas e que têm natureza reservada. Apesar disso, aplicam-se os mesmos princípios e limites de qualquer outra atividade policial e sujeitam-se aos mesmos mecanismos de controlo e supervisão legal, judicial e disciplinar.
10. O dever de atuar perante situações de crime, transversal a todos os polícias, é mitigado pela primazia da missão específica cometida ao CSP, sem prejuízo da ponderação do valor dos bens jurídicos em perigo.
11. A competência em matéria de segurança pessoal é exclusiva da PSP, podendo as outras polícias intervir apenas no âmbito da proteção de testemunhas.
12. A imposição da medida de segurança pessoal contenderia com a liberdade individual, não obstante, no caso do presidente da República e do primeiro-ministro, estes não podem recusar a medida, nada os impedindo de a dispensar temporariamente.
13. A efetiva prestação do trabalho no CSP não corresponde ao prescrito no regulamento laboral da UEP, resultando num regime atípico em matéria de organização do tempo de trabalho.

Posto isto, julgamos ter assim contribuído para um aprofundamento do estudo, ainda que de forma não extensiva, desta atividade de polícia e dos comandos jurídicos em que se suporta. Se, através do presente relatório de estágio, se conseguiu dar a conhecer esse domínio menos percecionado da Segurança Pública, que é a segurança pessoal, e que se corporiza no Corpo de Segurança Pessoal da Polícia de Segurança Pública, o desígnio

geral foi já cumprido. Além disso, esgotado que não foi o tema, certamente, se este nosso contributo fez pelo menos pensar e suscite novas questões, fazendo avançar o saber, será porventura essa a maior recompensa.

BIBLIOGRAFIA

AAVV, *História Militar de Portugal* (coordenação de Nuno Severiano Teixeira). Lisboa: A esfera dos livros, 2017.

ABREU, Carlos Pinto de, “Os programas de proteção de testemunhas nos EUA e em Portugal”, in *2º Congresso de Investigação Criminal* (coordenação de Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias e Paulo de Sousa Mendes). Coimbra: Almedina, 2010, pp. 351-380.

ACCENTURE, *Estudos de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP – relatório final*, 2006. Disponível em http://reformassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/2007/03/mai_racionalizacao_gnr_e_psp_relatoriofinal_am_vfinal.pdf [2019-07-15].

AFONSO COSTA, Miguel António, *Contributo para a autonomia orgânico-administrativa da Polícia Judiciária. Um novo olhar sobre a Segurança Interna*, in revista O Direito, ano 150º (2018), III, pp. 505-542.

AGUILAR PIMENTA, Margarida Maria, *Conflitualidade social e regulação do tempo de trabalho*. Lisboa: ISCTE, 2008 (tese de mestrado).

AITCH, Richard, *Close Protection. A closer observation of the protection equation*. Kaunas [Lituânia]: Close Protection Publications, 2012.

ALMEIDA, Francisco A. M. L. Ferreira de, *Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina, 2018.

ALVES, Flávio dos Santos; VALENTE, António Maria da Costa, *Polícia de Segurança Pública: origem, evolução e actual missão*. Revista Politeia, a.3 n.1 janeiro/junho 2006, pp. 63-102.

AMADO GOMES, Carla, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

AMADO GOMES, Carla; LOPES LUÍS, Sandra, *O dom da ubiquidade administrativa: Reflexões sobre a atividade administrativa informal*. Documento eletrónico, disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1128-2457.pdf> [2019-09-12].

ALBUQUERQUE SOUSA, Nuno J. Vasconcelos, “A reforma do emprego público em Portugal”, in *Para Jorge Leite. Escritos jurídico-laborais*, vol. I (coordenação de João Reis *et al.*). Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp. 213-246.

ALVES, David Pereira, *Uso excessivo da força. Questões jurídicas, técnico-policiais e sociais*. Lisboa: ISCPSI, 2016 (tese de mestrado).

ASHMAN, Chuck; TRECOTT, Pamela; (trad. João Belo dos Santos), *Escândalo: o abuso da imunidade diplomática*, Mem Martins: Publicações Europa-América, 1988.

AZEVEDO, Tiago Cochofel de, *Da relevância jurídica dos usos laborais*. Lisboa: UCP, 2012.

BACELAR GOUVEIA, Jorge, “Os Serviços de Informações de Portugal: organização e fiscalização”, in *Estudos de Direito e Segurança* (coordenação de Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), vol. I. Coimbra: Almedina, 2014, pp. 171-192.

Direito da Segurança. Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo. Coimbra: Almedina, 2018.

BARRA DA COSTA, José Martins, *O terrorismo e as FP 25 anos depois*. Lisboa: Edições Colibri, 2004.

BENTO, André das Neves, “O Assassínio de Issam Sartawi. O Atentado Terrorista Árabe de Montechoro em 1983 e a Questão da Segurança versus Posição Geo-Estratégica da Região Algarvia”, in *11º Congresso do Algarve: comunicações*. Silves: Racal Clube, 2001, pp. 73-78.

BERGIN, Garry, *How can the current SIA syllabus be improved to meet the needs of the contemporary Close Protection Officer?* Portsmouth: ICJS, 2018 (tese de mestrado).

BORGES, João Paulo Barbosa, *As operações especiais na GNR*. Lisboa: Academia Militar, 2010 (tese de mestrado).

BOUZA SERRANO, José de, *O Livro do Protocolo*, Lisboa: A Esfera dos Livros, 2011.

BRANCO, Gervásio, *O sistema dual português*, in revista *Segurança e Defesa* n.º 11, setembro-novembro 2009, pp. 86-91.

O Conceito Estratégico e o Modelo Policial, in *Revista Nação e Defesa*, n.º 136, Instituto da Defesa Nacional, 2013, pp. 202-222.

BRITO, Wladimir, *Responsabilidade de proteger (no Direito Internacional)*. Coimbra: Almedina, 2016.

CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, 8ª ed. Lisboa: Coimbra Editora, 1969.

Manual de Direito Administrativo, tomo I, 10ª edição. Lisboa: Coimbra Editora, 1973.

Princípios Fundamentais do Direito Administrativo. Editora Forense: Rio de Janeiro, 1977.

CALHEIROS, Cristiana, *Das implicações da Lei 12-A/2008 na identidade da função pública*. Disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/644-962.pdf> [2019-08-13].

CANAS, Vitalino, “Princípio da proibição do excesso e polícia”, in *I Colóquio de Segurança Interna* (coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina, 2005, pp.187-211.

“A actividade de polícia e a actividade policial como actividades limitadoras de comportamentos e de posições jurídicas subjectivas”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 1253-1294.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, 4ª edição. Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

Constituição da República Portuguesa anotada, vol. II, 4ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

CARRILHO, Luís Ribeiro, “Proteção de testemunhas: o papel do Corpo de Segurança Pessoal da Polícia de Segurança Pública”, in *Estudos em homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro – in memoriam*. Coimbra: Almedina, 2007, pp. 605-630.

Doutrina tática e estratégica na gestão da atividade operacional: a Segurança Pessoal. Revista Segurança e Defesa, n.º 4, agosto/outubro 2007, pp. 120-125.

CARVALHO, Elisabete Reis de, *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: ISCSP, 2008 (tese de doutoramento).

CASTELO-BRANCO, Manuel, *Gaspar Castelo-Branco, finalmente – 30 anos depois, 2016*. Disponível em <https://31daarmada.blogs.sapo.pt/gaspar-castelo-branco-finalmente-30-6737370> [2019-01-05].

CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora, 2000.

“Os poderes administrativos das forças de segurança: organização e exercício”, in *Liber Amicorum Fausto de Quadros* (coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa e Eduardo Vera-Cruz Pinto), vol. I. Coimbra: Almedina, 2016, pp. 603-613.

CLEMENTE, Pedro, “Do recurso policial à arma de fogo”, in *Estudos de Direito de Polícia*, 2º volume. Lisboa: AAFDL, 2003, pp. 367-377.

“O paradigma da segurança privada”, in *Estudos de homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva* (coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina, 2004, pp. 339-367.

Polícia em Portugal. Oeiras: INA, 2006.

Polícia e segurança: breves notas, in revista Lusíada Política Internacional e Segurança, n.º 4, 2010, pp. 139-169. Disponível em <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/146/135> [2019-09-10].

CONWAY, D. G., *The personal security handbook*, Los Angeles: How To, 2005.

CORREIA, Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I. Lisboa: Danúbio, 1982.

“Polícia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI. Lisboa: [s.e.], 1994, pp. 3-18.

CORREIA DA SILVA, José Loureiro, *A gestão dos recursos humanos na Administração Pública central. A lei da mobilidade – um princípio ou uma imposição – estudo de caso*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2014 (tese de mestrado).

COSTA, Carla Fonseca, *Três crimes mediáticos cometidos no decurso da Primeira República (1910-1926)*, in revista Investigação Criminal n.º 4, dezembro de 2012, pp. 71-86.

DÁ MESQUITA, Paulo, *Repressão criminal e iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal*, Revista do Ministério Público, n.º 98, abril-junho de 2004, pp. 7-36.

DE BECKER, Gavin, *Just 2 Seconds: using time and space to defeat assassins: with a compendium of attacks against at-risk persons*. Studio City [EUA]: Gavin de Becker Center for the Study and Reduction of Violence, 2008.

DIAS DA SILVA, Henrique, *O Código de Procedimento Administrativo e a atividade de polícia*, in JURISMAT: Revista Jurídica, n.º 2, 2013, pp. 161-198.

DRAY, Guilherme, *O princípio da proteção do trabalhador*. Coimbra: Almedina, 2015.

DURÃO, Susana, *Carreiras subjetivas entre agentes da Polícia de Segurança Pública em Portugal*, in DILEMAS: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social, vol. 3, n.º 8, abril/maio/junho 2010, pp. 9-44, disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7169> [2019-10-05].

ELIAS, Luís Manuel André, *Segurança na Contemporaneidade – Internacionalização e Comunitarização*. Lisboa: FCSH-UNL, 2011 (tese de doutoramento).

ESCALONA, Antonio *et al.*, *Manual del Policía*, Madrid: La Ley, 2008.

FARINHA, Luís Peça, “O dever de obediência hierárquica”, in *Estudos de Homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro – in memoriam*. Coimbra: Almedina, 2007, pp. 553-568.

Operações Especiais na PSP, in Apresentação da 24ª Sessão Nacional de Segurança e Justiça, no ISCPSI, em 15 de maio de 2013. Disponível em http://www.iscpsi.pt/Inicio/Documents/desafiosSeguranca/Lu%C3%ADs_Pe%C3%A7a_Farinha.pdf [2018-12-05].

FERREIRA, Manuel Marques, “Princípios fundamentais porque se deve pautar a acção policial num Estado de Direito Democrático”, in *Volume comemorativo dos 20 anos do ISCPSI* (coordenadores Germano Marques da Silva e Manuel Monteiro Guedes Valente), Coimbra: Almedina, 2005.

FERREIRA DE OLIVEIRA, José, *A manutenção da ordem da ordem pública em democracia*. Lisboa: ISCPSI, 2015.

FIÃES FERNANDES, Luís, “A prevenção da criminalidade”, in *II Colóquio de Segurança Interna* (coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina, 2006, pp. 69-117.

Intelligence e Segurança Interna. Lisboa: ISCPSI, 2014.

FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo; OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2ª edição. Coimbra: Almedina, 2010.

FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4ª edição. Coimbra: Almedina, 2016.

Curso de Direito Administrativo, vol. II, 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2016.

GALHARDO PIRES, Bruno António, *Polícia de Segurança Pública: análise ao regime de prestação de trabalho em funções públicas do trabalho policial*, Lisboa: ISCTE-IUL, 2014 (tese de mestrado).

GERAGHTY, Tony, *The Bullet-Catchers. Bodyguards and the World of Close Protection*. Londres: Grafton, 1988.

GIOE, em Revista Pela Lei e Pela Grei n.º 105, março de 2015 pp. 38-55.

GOMES, Paulo Valente, *Modelos de policiamento*, in Separata da revista *Polícia Portuguesa*, n.º 128, março-abril 2001, pp. 1-4.

GOMES DIAS, Mário, *Limites à atuação das forças e serviços de segurança*, in revista *Polícia e Justiça*, n.º 6, julho-dezembro 2005, pp. 21-31.

GOMES NUNES, Hugo José, “O recurso a armas de fogo como forma de coacção administrativa”, in *Estudos de Direito de Polícia*, 2º volume. Lisboa: AAFDL, 2003, pp. 97-156.

Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira. Lisboa e Rio de Janeiro: Editorial Enciclopédia, 1987.

GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Segurança, um tópico jurídico em reconstrução*. Lisboa: Âncora, 2013.

Teoria Geral do Direito Policial, 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2017.

GUINOTE, Hugo, “As origens do policiamento. Da pré-história ao primeiro corpo policial”, in *Estudos comemorativos dos 25 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em homenagem ao superintendente-chefe Afonso de Almeida*. Coimbra: Almedina, 2009, pp. 263-298.

HEILMANN, Maria de Jesus Araújo, *Globalização e o Novo Direito Administrativo*. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

HICKMAN, Tom, *Churchill's bodyguard*. Londres: Headline, 2005.

JOYCE, Irma, *Nunca fale com estranhos: um livro sobre segurança pessoal*. Porto: Desabrochar, 1987.

LEITE, Jorge, *Liberdade sindical dos profissionais da PSP: notas a um acórdão*. Revista do Ministério Público, ano 10º, n.º 39, julho-setembro, 1989, pp. 9-53.

LIBERAL FERNANDES, Francisco, *Autonomia colectiva dos trabalhadores da administração. Crise do modelo clássico de emprego público*, Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

“A flexibilidade como novo modo de ser da relação de emprego público: necessidade ou estratégia de domínio?”, in *As reformas do sector público: perspectiva ibérica no contexto pós-crise* (coordenação de José Carlos Vieira de Andrade e Suzana Tavares da Silva). Coimbra: Instituto Jurídico-FDUC, 2015, pp. 283-293.

LOMBA, Pedro, “Sobre a teoria das medidas de polícia administrativa”, in *Estudos de Direito de Polícia*, 1º volume. Lisboa: AAFDL, 2003, pp. 177-232.

LOURENÇO, Frederico (trad.), *Bíblia*, vol. IV, tomo I. Lisboa: Quetzal, 2018.

M. FONSECA, Isabel Celeste, *Direito da Organização Administrativa: roteiro prático*. Coimbra: Almedina, 2012.

MACHADO, J. Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*. Coimbra: Almedina, 2002.

MACHETE, Pedro, “A polícia na Constituição da República Portuguesa”, in *Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles – 90 anos* (coordenação de António Menezes Cordeiro, Luís Menezes Leitão, Januário da Costa Gomes). Coimbra: Almedina, 2007, 1111-1152.

MACHUQUEIRO, Pedro Urbano, “*Nos bastidores da Corte*”: *O Rei e a Casa Real na crise da Monarquia 1889-1908*. Lisboa: FCSH-UNL, 2013 (tese de doutoramento).

MADEIRA, João, *1937 O atentado a Salazar*. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2013.

MADUREIRA, César, *Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública portuguesa (SIADAP): Balanço de uma década*. Revista Lusíada Economia & Empresa, n.º 20, 2016, pp. 171-194.

MAGALHÃES, Carlos Alberto, *Segurança Pessoal: tempo de ação*, in revista *Polícia Portuguesa*, n.º 6, janeiro-dezembro 2015, pp. 40-45.

Segurança Pessoal e Segurança Interna. Lisboa: ISCPSI, 2018 (tese de mestrado).

MARQUES, Ana Patrícia, *Princípio do tratamento mais favorável v. normas de direito público*, in *Direito das Relações Laborais na Administração Pública*, publicação online do Centro de Estudos Judiciários, 2018, pp. 389-406. Disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_DRLAP_2018.pdf [2019-10-19].

MARQUES, Bruno Manuel, *A atividade de segurança pessoal como competência reservada da Polícia de Segurança Pública*. Lisboa: ISCPSI, 2010 (tese de mestrado).

MATEUS, Rui, *Contos Proibidos – Memórias de um PS desconhecido*. Lisboa: Dom Quixote, 1996.

MATOS, Hermínio Joaquim de, *Terrorismo & Contraterrorismo. Sistemas de Segurança Interna*. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2016.

MENDES, Rui, “O objeto de estudo Polícia: Realidade complexa e ambivalente”. In *Estudos comemorativos dos 20 anos da FDUP* (organização de Helena Mota *et al.*), vol. II. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 631-646.

MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MIRANDA, José da Cruz Bispo; COSTA, Áurea Francisca Sales, *O sistema policial português e brasileiro: algumas reflexões contemporâneas*. Disponível em <http://www.andhep2018.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjM6IjIyMCI7fSI7czoxOiJoIjtzOjMyOiIwZjg0ZTg1OTlkODc3OGVhOWM2MmIxZmJhNjA1Y2IzYSI7fQ%3D%3D> [21-06-2019].

MONIZ, João Vargas, *Breve evocação do regime de trabalho da função pública*. Revista de Administração e Emprego Público, n.º 3, dezembro de 2016, pp. 49-79.

MOTA ALMEIDA, Luís Filipe, *Notas breves sobre o Âmbito da Jurisdição Administrativa e o Vínculo e Emprego Público*. Revista e-Pública, vol. 3, n.º 3, dezembro de 2016, pp. 265-288. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2016000300013 [2019-10-13].

NEVES, Ana Fernanda, *Os “desassossegos” de regime da função pública*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, n.º 1, 2000, pp. 49-69.

“O Direito da Função Pública”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coordenação de Paulo Otero e Pedro Gonçalves), vol. IV. Coimbra: Almedina, 2009, pp. 359-565.

“Crise e direito(s) da relação de emprego público: direito privado e melhor direito público”, in *Crise e Direito(s) da Relação de Emprego Público: actas das II Jornadas de Direito do Emprego Público* (coordenação de Isabel Celeste M. Fonseca). [s. l.]: Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais do Norte, 2014, pp. 103-128.

NOBRE, Eduardo, *Duelos & Atentados*. [s.l.]: Quimera, 2004.

NOGUEIRA DE BRITO, Miguel, “Direito de Polícia”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coordenação de Paulo Otero e Pedro Gonçalves), vol. I. Coimbra: Almedina, 2009, pp. 281-456.

ONU, *Public Order Management: Basic Tactics on VIP Protection*. 2015. Disponível em <http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/387390/Basic%20tactics%20on%20VIP%20protection.pdf?sequence=28&isAllowed=y> [2019-02-19].

Ordenações do Senhor Rey D. Affonso V, Livro I.

ORI, Francesca; LINDINGER, Harry C., *Alexandre e o mundo helénico*. Lisboa: Resomnia, [s.d.].

OTERO, Paulo, *Legalidade e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 2003.

“Nota de abertura”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coordenação de Paulo Otero e Pedro Gonçalves), vol. I. Coimbra: Almedina, 2009.

Manual de Direito Administrativo. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2016.

PALMA, Maria Fernanda, *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2004.

A legítima defesa da autoridade policial e o Estado de Direito Democrático, in *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, n.º 1, 2017. Disponível em <https://www.ejc-reeps.com/Maria%20Fernanda%20Palma%20Legitima%20defesa%20da%20autoridade%20policial.pdf> [2019-09-06].

“Tempo de trabalho e conciliação entre a vida profissional e a vida familiar – algumas notas”, in *Tempo de trabalho e tempos de não trabalho. O regime nacional do tempo de trabalho à luz do Direito Europeu e Internacional* (coordenação de Maria do Rosário Palma Ramalho e Teresa Coelho Moreira). Lisboa: AAFDL, 2018, pp. 101-116.

PALMA RAMALHO, Maria do Rosário, *Tratado de Direito do Trabalho. Parte II*, 6ª edição. Coimbra: Almedina, 2016.

PATRÍCIO, Rui, “Protecção de Testemunhas em Processo Penal”, in PALMA, Maria Fernanda, *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2004, pp. 281-306.

PEREIRA, David, *A (In)Segurança Privada em Portugal*. Lisboa: UNL, 2014 (tese de mestrado).

PEREIRA, Rui, “A Segurança na Constituição”, in *Estudos de Direito e Segurança* (coordenação de Jorge Bacelar Gouveia), vol. II. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 409-421.

PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Em busca do Ato Administrativo Perdido*, 2ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.

Do princípio da legalidade à juridicidade. O sentido atual das fontes de direito público, 2017. Disponível em <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/speciali/speciale-crisi-della-rappresentanza-e-nuove-dinamiche-della-regolazione-le-prospettive-della-democrazia-pluralista-in-europa-fasc-3-2017/1139-do-principio-da-legalidade-a-juridicidade-o-sentido-atual-das-fontes-de-direito-publico/file> [2019-09-17].

Direito Constitucional e Administrativo sem fronteiras. Coimbra: Almedina, 2019.

PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira, “O regime estatutário das forças de segurança”, in *Estudos de Direito de Polícia*, 2º vol. Lisboa: AAFDL, 2003, pp. 157-265.

PORTAS, Paulo; PULIDO VALENTE, Vasco, *O primeiro-ministro: estudo sobre o poder executivo em Portugal*, in revista *Análise Social*, n.º 107, 1990, pp. 333-349. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223034187J9oVD9cc9Jd60LJ4.pdf> [2019-10-01].

PULIDO VALENTE, Vasco, *O Poder e o Povo*. Lisboa: Alêtheia, 2010.

RAMALHO, Lúcia Ferreira; RODRIGUES, Luís Casado, *A lei de proteção de testemunhas portuguesa e o seu papel no combate à criminalidade atual: uma análise comparativa com a legislação italiana*, in revista *Investigação Criminal, Ciências Criminais e Forenses*, n.º 1, outubro 2017, pp. 151-167.

RAPOSO, João, *Direito Policial*. Coimbra: Almedina, 2006.

RATO, Helena, *A Administração Pública e a Política de Austeridade em Portugal*. *Revista de Administração em Emprego Público*, n.º 1, fevereiro de 2015, pp. 115-141.

RAZA, Roustam, *Napoleon's mameluke: The memoirs of Roustam Raza, imperial bodyguard*. Nova Iorque: Enigma Books, 2015.

REBELO DE SOUSA, Marcelo, *Direito Administrativo Geral. Actividade administrativa*, tomo III, 2ª edição, reimpressão. Mirandela: Dom Quixote, 2010.

RIBEIRO, Frederico, *A mobilidade interna na PSP: as implicações no desempenho dos agentes de polícia*. Lisboa: ISCPSI, 2015 (tese de mestrado).

ROCHA, J. A. Oliveira, *Quadro geral da evolução da gestão de recursos humanos na Administração Pública*, in Conferência no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, 2005. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2902/4/Quadro%20Geral%20da%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Gest%C3%A3o%20de%20Recursos%20Humanos%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf> [2019-08-10].

RODRIGUES, Miguel Oliveira, *Os polícias não choram. Toda a verdade: visão multidisciplinar*. [s.l.]: Prime Books, 2018.

RODRIGUES, Norberto Paulo Gonçalves, *A Segurança Privada em Portugal: Sistema e Tendências*. Coimbra: Almedina, 2011.

SÁ, Leonor, *Polícia de Investigação Criminal versus Polícia Política durante a Primeira República e o regime de Salazar: Notas de um arquivo*, in revista *Investigação Criminal*, n.º 4, dezembro 2012, pp. 50-69.

SANTOS, Bruno Oliveira, *Histórias secretas da PIDE/DGS*. Lisboa: Nova Arrancada, 2000.

SARMENTO E CASTRO, Catarina, *A questão das polícias municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

SCHNEIDER, Gavlin, *An examination of the required operational skills and training standards for a Close Protection Operative in South Africa*. [s.l.]: University of South Africa, 2005 (dissertação). Disponível em: <http://uir.unisa.ac.za/handle/10500/734> [2018-12-08].

SILVA, Raquel B. P.; MACHADO, Carla, *O envolvimento na luta armada política em Portugal: A perspectiva dos seus actores*, in *Revista Análise Psicológica*, vol. 30, n.º 1-2, janeiro 2012, pp. 193-213.

SILVA, Sandra Oliveira e, *A Protecção de Testemunhas em Processo Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

SILVA SAMPAIO, Jorge, *O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

SOARES DE OLIVEIRA, João António, *O sistema de recompensas na PSP como fator de (des)motivação*. Lisboa: ISCPSI, 2016 (tese de mestrado).

SOFIA CRUZ, Ana, *Carreiras e conteúdo funcional*, in *Direito das Relações Laborais na Administração Pública*, publicação online do Centro de Estudos Judiciários, 2018, pp. 435-452. Disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_DRLAP_2018.pdf [2019-10-19].

SOUSA, A. D. de Castro e, *Origem da Guarda Real dos Alabardeiros hoje Archeiros no Paço*. Lisboa: Na Imprensa Nacional, 1849.

SOUSA, António Francisco de, *Prevenção e repressão como função da Polícia e do Ministério Público*, in *Revista do Ministério Público*, n.º 94, abril-junho 2003, p. 49-73.

“Para uma lei de actuação policial em Portugal”, in *Estudos de homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva* (coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina, 2004, pp. 57-106.

“A Polícia na Constituição Portuguesa”, in GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *II Colóquio de Segurança Interna* (coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina, 2006, pp. 35-46.

A Polícia no Estado de Direito. Porto: [s. e.], 2008.

“Discricionariedade na atuação policial”, in *Reuniões e manifestações: atuação policial* (coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente). Coimbra: Almedina, 2009, pp. 215-232.

Manual de Direito Policial. Porto: Vida Económica, 2016.

TAVARES, José, *Administração Pública e Direito Administrativo. Guia de Estudo*, 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2000.

TERRINHA, Luís Heleno, *O Direito Administrativo na sociedade: função, prestação e reflexão do sistema jurídico-administrativo*. Porto: Universidade Católica Editora, 2017.

The New Encyclopædia Britannica, 15ª edição, vol. 11. [s.l.]: [s.n.], 1995.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2017.

VEIGA E MOURA, Paulo, *A privatização da função pública*. Coimbra: Coimbra Editora: 2004.

VEIGA E MOURA, Paulo; ARRIMAR, Cátia, *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1º volume. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

VENTURA, André, “Medidas de Segurança”, in *Enciclopédia de Direito e Segurança* (coordenação de Jorge Bacelar Gouveia e Sofia Santos). Coimbra: Almedina, 2015.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Lições de Direito Administrativo*, 2ª edição. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011.

Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2012.

VILA, Bryan; Moore, Jason M., “Police long work hours: causes, consequences and alternatives”, in BURKE, Ronald J.; COOPER, Cary L., *The Long Work Hours Culture. Causes, Consequences and Choices*. Bingley [Reino Unido]: Emerald Group Publishing Limited, 2008, pp. 183-201.

VILELA, António José, *Viver e morrer em nome das FP-25*. Cruz Quebrada: Casa das Letras, 2005.

WILSON, Andrew, *Ukraine’s Orange Revolution*. Londres: Yale University Press, 2005.

ZENHA MARTINS, João, “Tempo de trabalho e tempo de repouso: qualificação e delimitação de conceitos”, in *Tempo de trabalho e tempos de não trabalho. O regime nacional do tempo de trabalho à luz do Direito Europeu e Internacional* (coordenação de Maria do Rosário Palma Ramalho e Teresa Coelho Moreira). Lisboa: AAFDL, 2018, pp. 25-67.

JURISPRUDÊNCIA:

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 103/87, Processo n.º 74/83;

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 23/02, processo n.º 797/2001;

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 304/2008, Processo n.º 428/08;

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 54/2012, Processo n.º 793/11;

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 466/2019, Processo n.º 870/19.

Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 108/2006, de 15 de março de 2007.

Parecer do Ministério Público do Tribunal Central Administrativo Sul, de 3 de setembro de 2014, processo n.º 11335/14.

Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 21 de abril de 2015, processo n.º 45892/09.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 11 de abril de 2019, processo n.º C-254/18.

ANEXO A – lista das altas entidades públicas⁵⁰⁹, para efeitos de precedências protocolares, conforme artigo 7º da Lei n.º 40/2006, de 25 de agosto (Lei das precedências do Protocolo do Estado Português):

- 1) Presidente da República;
- 2) Presidente da Assembleia da República;
- 3) Primeiro-Ministro;
- 4) Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e Presidente do Tribunal Constitucional;
- 5) Presidente do Supremo Tribunal Administrativo e Presidente do Tribunal de Contas;
- 6) Antigos Presidentes da República;
- 7) Ministros;
- 8) Presidente ou secretário-geral do maior partido da oposição;
- 9) Vice-presidentes da Assembleia da República e presidentes dos grupos parlamentares;
- 10) Procurador-Geral da República;
- 11) Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;
- 12) Provedor de Justiça;
- 13) Representantes da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- 14) Presidentes das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas;
- 15) Presidentes dos Governos Regionais;
- 16) Presidentes ou secretários-gerais dos outros partidos com representação na Assembleia da República;
- 17) Antigos Presidentes da Assembleia da República e antigos Primeiros-Ministros;
- 18) Conselheiros de Estado;
- 19) Presidentes das comissões permanentes da Assembleia da República;
- 20) Secretários e subsecretários de Estado;
- 21) Chefes dos Estados-Maiores da Armada, do Exército e da Força Aérea;
- 22) Deputados à Assembleia da República;
- 23) Deputados ao Parlamento Europeu;
- 24) Almirantes da Armada e marechais;
- 25) Chefes da Casa Civil e Militar do Presidente da República;
- 26) Presidentes do Conselho Económico e Social, da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e da Associação Nacional das Freguesias;
- 27) Governador do Banco de Portugal;
- 28) Chanceleres das Ordens Honoríficas Portuguesas;
- 29) Vice-presidente do Conselho Superior da Magistratura;

⁵⁰⁹ A Lei n.º 40/2006, de 25 de agosto classifica ainda de altas entidades os representantes de Estados estrangeiros e de organizações internacionais (art.º 34º), o Presidente do Parlamento Europeu, o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão Europeia, as entidades judiciais e administrativas da União Europeia (art.º 35º), além dos embaixadores estrangeiros acreditados em Lisboa, os embaixadores portugueses acreditados no estrangeiros, as delegações estrangeiras de alto nível, os cônsules-gerais, cônsules e vice-cônsules (art.º 36º).

- 30) Juízes conselheiros do Tribunal Constitucional;
- 31) Juízes conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal de Contas;
- 32) Secretários e subsecretários regionais dos Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- 33) Deputados às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas;
- 34) Comandante-geral da Guarda Nacional Republicana e diretor nacional da Polícia de Segurança Pública;
- 35) Secretários-gerais da Presidência da República, da Assembleia da República, da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- 36) Chefe do Protocolo do Estado;
- 37) Presidentes dos tribunais da relação e tribunais equiparados, presidentes do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e do Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos, bastonários das ordens e presidentes das associações profissionais de direito público;
- 38) Presidentes da Academia Portuguesa da História e da Academia das Ciências de Lisboa, reitores das universidades e presidentes dos institutos politécnicos de direito público;
- 39) Membros dos conselhos das ordens honoríficas portuguesas;
- 40) Juízes desembargadores dos tribunais da relação e tribunais equiparados e procuradores-gerais-adjuntos, vice-reitores das universidades e vice-presidentes dos institutos politécnicos de direito público;
- 41) Presidentes das câmaras municipais;
- 42) Presidentes das assembleias municipais;
- 43) Governadores civis⁵¹⁰;
- 44) Chefes de gabinete do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República e do Primeiro-Ministro;
- 45) Presidentes, membros e secretários-gerais ou equivalente dos conselhos, conselhos nacionais, conselhos superiores, conselhos de fiscalização, comissões nacionais, altas autoridades, altos-comissários, entidades reguladoras, por ordem de antiguidade da respetiva instituição, diretores-gerais e presidentes dos institutos públicos, pela ordem dos respectivos ministérios e dentro destes da respetiva lei orgânica, provedor da Misericórdia de Lisboa e presidente da Cruz Vermelha Portuguesa;
- 46) Almirantes e oficiais gerais com funções de comando, conforme a respetiva hierarquia militar, comandantes operacionais e comandantes de zona militar, zona marítima e zona aérea, das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- 47) Diretores do Instituto de Defesa Nacional e do Instituto de Estudos Superiores Militares, comandantes da Escola Naval, da Academia Militar e da Academia da Força Aérea, almirantes e oficiais gerais de 3 e 2 estrelas;
- 48) Chefes de gabinete dos membros do Governo;
- 49) Subdiretores-gerais e diretores regionais;
- 50) Juízes de comarca e procuradores da República;
- 51) Vereadores das câmaras municipais;

⁵¹⁰ Tacitamente revogado já que os governos civis foram, entretanto, extintos pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro (publicado no DR n.º 230/2011, Série I, de 2011-11-30).

- 52) Assessores, consultores e adjuntos do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República e do Primeiro-Ministro;
- 53) Presidentes das juntas de freguesia;
- 54) Membros das assembleias municipais;
- 55) Presidentes das assembleias de freguesia e membros das juntas e das assembleias de freguesia;
- 56) Diretores de serviço;
- 57) Chefes de divisão;
- 58) Assessores e adjuntos dos membros do Governo.

ANEXO B - Levantamento das regras especiais aplicáveis à PSP decorrentes do estatuto e condição policial, listadas por restrições, deveres, direitos, incompatibilidades e impedimentos, e sistema de recompensas:

Restrições

- a) A Constituição prevê restrições ao exercício de direitos, entre os quais o direito de greve⁵¹¹. O regime de exercício de direitos do pessoal da PSP⁵¹² acrescenta que os polícias não podem realizar quaisquer opções substitutivas à greve suscetíveis de prejudicarem o exercício normal e eficaz das missões de polícia.
- b) A Lei n.º 6/90, de 20 de fevereiro, no seu artigo 6º, prevê um regime de restrições ao exercício dos direitos de expressão, de manifestação, de reunião e de petição que se traduzem no seguinte:
1. não podem fazer declarações que afetem a subordinação da polícia à legalidade democrática, a sua isenção política e partidária, a coesão e o prestígio da instituição, a dependência da instituição perante os órgãos de governo ou que violem o princípio da disciplina e da hierarquia de comando;
 2. não podem fazer declarações sobre matérias de que tomem conhecimento no exercício das suas funções e constituam segredo de Estado ou de justiça ou respeitem a assuntos relativos ao dispositivo ou atividade operacional da polícia classificados de reservado ou superior, salvo, quanto a estes, autorização da entidade hierarquicamente competente;
 3. não podem convocar reuniões ou manifestações de carácter político, partidário ou sindical ou nelas participar, exceto, neste caso, se trajar civilmente e, tratando-se de ato público, não integrar a mesa, usar da palavra ou exibir qualquer tipo de mensagem;
 4. não podem exercer o direito de reunião, salvo por convocação das respetivas associações profissionais e para tratamento de assuntos no âmbito das suas atribuições e competências;
 5. não podem apresentar, sobre assuntos respeitantes à PSP, antes de esgotada a via hierárquica, petições coletivas dirigidas a órgãos de proteção dos direitos fundamentais, sem prejuízo do direito individual de queixa ao Provedor de

⁵¹¹ Cfr. art.º 270º da CRP.

⁵¹² Cfr. art.º 6º, al g) da Lei n.º 6/90, de 20 de fevereiro.

Justiça, independentemente dos demais meios gratuitos e contenciosos previstos na lei, nem divulgar quaisquer petições sobre matéria em que tenha recaído a classificação de grau reservado ou superior, nos termos da lei.

- c) O direito de filiação e participação ativa em associações sindicais está restrito às associações sindicais compostas exclusivamente por polícias no ativo em efetividade de serviço na PSP (art.º 2º da Lei n.º 49/2019, de 18 de julho); a atividade sindical tem as restrições mencionadas nos pontos 1, 2 e 3 da alínea b, além do exercício do direito à greve.
- d) A Lei dos Partidos Políticos prevê a restrição à inscrição e filiação em partidos políticos para os agentes das forças de segurança em serviço efetivo (cfr. art.º 22º, n.º 2, al. b) da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto (publicada no DR n.º 193, Série I-A, de 2003-08-22).

Deveres

a) Deveres decorrentes do EPPSP

1. Deveres profissionais (art.º 10º):

1.1. Dedicção ao serviço com lealdade, zelo, competência, integridade de caráter e espírito de bem servir, utilizando e desenvolvendo de forma permanente a sua aptidão, competência e formação profissional;

1.2. Comunicação imediata às entidades competentes de factos que constituam crime;

1.3. Tomar as providências necessárias e urgentes, dentro da sua esfera de competência, para evitar a prática ou para descobrir e deter os autores de qualquer crime de cuja preparação ou execução tenham conhecimento, ainda que fora do período normal de trabalho e da área de responsabilidade da subunidade ou serviço onde exerçam funções, até à intervenção da autoridade de polícia criminal competente;

1.4. O mesmo que o ponto b) i. em Restrições, mas aqui enquanto dever.

2. Dever de disponibilidade permanente para o serviço, ainda que com sacrifício dos interesses pessoais (art.º 12º), compreende o dever de ter residência habitual a menos de 50km da localidade em que prestam serviço (ilidível exceccionalmente mediante autorização do diretor nacional da PSP) e em comunicar e manter permanentemente atualizados o local da sua residência habitual e as formas de contato.

3. Deveres especiais dos polícias (art.º 13º):

3.1. Garantir a proteção das vítimas de crimes, dos detidos e das pessoas que se encontrem sob a sua custódia ou proteção, no respeito pela honra e dignidade da pessoa humana;

3.2. Atuar sem discriminação em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual;

3.3. Exibir previamente prova da sua qualidade quando, não uniformizados, aplicarem medidas de polícia ou emitirem qualquer ordem ou mandado legítimo;

3.4. Observar estritamente, e com a diligência devida, a tramitação, os prazos e os requisitos exigidos pela lei, sempre que procedam à detenção de alguém;

3.5. Atuar com a decisão e a prontidão necessárias, quando da sua atuação dependa impedir a prática de um dano grave, imediato e irreparável, observando os princípios da adequação, da oportunidade e da proporcionalidade na utilização dos meios;

3.6. Agir com a determinação exigível, mas sem recorrer à força mais do que o estritamente necessário para cumprir uma tarefa legalmente exigida ou autorizada.

4. Segredo de justiça e profissional (art.º 14):

4.1. Manter segredo de justiça quanto aos atos processuais de investigação criminal e de coadjuvação das autoridades judiciais;

4.2. Manter segredo profissional quanto às matérias objeto de classificação de segurança, aos processos contraordenacionais, disciplinares, de inquérito, de sindicância, de averiguações e de inspeção, assim como qualquer dado ou informação obtida por motivo de serviço;

4.3. Dever de sigilo sobre qualquer informação relativa ao planeamento, execução, meios e equipamentos empregues em operações policiais.

5. Devem manter aptidão física e psíquica e competências técnicas exigíveis ao cumprimento da missão (art.º 15º), e sujeitar-se a exames médicos, a testes ou a outros meios para deteção do consumo excessivo de bebidas alcoólicas, do

consumo de produtos estupefacientes, substâncias psicotrópicas ou dopantes, esteroides ou anabolizantes ou substâncias com efeitos análogos⁵¹³;

6. Uso de uniforme e armamento (art.º 16º).
 7. Utilização de armamento e equipamentos fornecidos ou autorizados pela PSP e zelar pela sua guarda, segurança e manutenção (art.º 17º).
 8. Exibir prontamente a carteira profissional sempre que solicitada (art.º 18º).
 9. Serviço permanente (art.º 56º): o regime de trabalho é de carácter permanente e obrigatório, não podendo os polícias recusar-se, sem motivo justificado, a comparecer no seu posto de trabalho ou a nele permanecer para além do período normal de trabalho, nem eximir-se a desempenhar qualquer missão de serviço, desde que compatível com a sua categoria.
 10. Frequência de formação policial (art.º 121º), no mínimo, de 15 horas anuais, sendo obrigados a frequentar as ações de formação para as quais sejam nomeados.
- b) Deveres decorrentes da LSI
1. Dever de identificação (art.º 31º), semelhante ao do ponto 3.3. da alínea a).
- c) Deveres decorrentes da LOIC⁵¹⁴
1. O mesmo que no ponto 1.2. da alínea a), acrescentando-se que devem praticar os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova (art.º 2º);
 2. Dever de cooperação com os outros órgãos de polícia criminal (art.º 10º).
- d) Deveres decorrentes do estatuto disciplinar da PSP
1. Deveres dos polícias e sua densificação (art.ºs 8º a 19º): dever de prossecução do interesse público; dever de isenção; dever de imparcialidade; dever de sigilo; dever de zelo; dever de obediência; dever de lealdade; dever de correção; dever de assiduidade; dever de pontualidade; dever de aprumo.
- e) Deveres decorrentes do código deontológico do serviço policial⁵¹⁵
1. Isenção e imparcialidade (art.º 5º); integridade, dignidade e probidade (art.º 6º); correção na atuação (art.º 7º); adequação, necessidade e

⁵¹³ Com os procedimentos fixados no regulamento da verificação do consumo excessivo de bebidas alcoólicas e do consumo de substâncias estupefacientes e substâncias psicotrópicas pelo pessoal policial da PSP anexo ao Despacho n.º 13871/2012, de 25 de outubro do MAI e do Ministério da Saúde (publicado no DR n.º 207, Série II, de 2012-10-25).

⁵¹⁴ Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (publicada no DR n.º 165, Série I, de 2008-08-27).

⁵¹⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002.

proporcionalidade do uso da força (art.º 8º); obediência (art.º 9º); responsabilidade (art.º 10º); sigilo (art.º 11º); cooperação na administração da justiça (art.º 12º); preparação individual (art.º 13º).

f) Deveres decorrentes do regulamento de continências e honras da PSP

1. Continência e saudação nos termos dos artigos 11º e seguintes da Portaria do MAI n.º 123/2011, de 30 de março;
2. Deferências para com superiores ou subordinados hierárquicos ou funcionais (art.ºs 14º a 19º).

6.3.3.4. Direitos

Livre trânsito e direito de acesso (art.º 20 do EPPSP); higiene e segurança no trabalho (art.º 21º); utilização dos meios de transporte (art.º 22º); documento de identificação e carteira de identificação policial (art.º 23º); uniformes (art.º 24º); uso e porte de arma (art.º 25º); apoio jurídico (art.º 26º); regime penitenciário em regime de separação (art.º 27º), estatuto equiparado a deficiente das Forças Armadas nos casos de incapacidade física (art.º 28º); habitação por conta do Estado, viatura, motorista e telemóvel para altos cargos dirigentes (art.º 29º⁵¹⁶); assistência religiosa (art.º 30º).

6.3.3.5. Incompatibilidades e impedimentos

Além de lhes ser aplicável o regime geral de incompatibilidades, impedimentos, acumulação de funções públicas e privadas e proibições específicas aplicáveis aos trabalhadores que exercem funções públicas, é ainda extensivo aos polícias, enquanto órgãos de polícia criminal, o regime de impedimentos, recusas e escusas previstos no Código de Processo Penal (art.º 8º EPPSP).

6.3.3.6. Sistema de recompensas

- a) Possibilidade de atribuição dos prémios de desempenho nos termos previstos para os demais trabalhadores em funções públicas, através de compensação monetária ou concessão de dias de férias⁵¹⁷ (art.º 143º EPPSP).

⁵¹⁶ Matéria regulada nos despachos n.º 04/GDN/2000 (alterado pelo Despacho n.º 09/GDN/2000), e n.º 12/GDN/2000 da Direção Nacional da PSP, cfr. SOARES DE OLIVEIRA, João António, *O sistema de recompensas na PSP como fator de (des)motivação*. Lisboa: ISCPSI, 2016 (tese de mestrado), p. 47.

⁵¹⁷ Atualmente sem regulação interna, antes do EPPSP vigorava o Despacho n.º 12/GDN/2010 da Direção Nacional da PSP, cfr. *ibidem*.

- b) Possibilidade de atribuição das recompensas previstas no Estatuto Disciplinar da PSP: elogio, louvor, licença de mérito excepcional, e promoção por distinção (art.º 24º do EDPSP).
- c) Atribuição de medalhas de segurança pública (cfr. Decreto-Lei n.º 177/82, de 12 de maio, publicado no DR n.º 109, Série I, de 1982-05-12).
- d) Atribuição anual do Prémio de Segurança Pública⁵¹⁸.

⁵¹⁸ Previsto no Despacho n.º 06/GDN/2000 da Direção Nacional da PSP, cfr. idem, p. 48.