

# A segurança privada: limites à sua actuação num Estado de Direito Democrático

JOÃO SIMÕES

*Sucomissário da PSP*

**Resumo:** Nos últimos anos as empresas de segurança privada têm vindo a ganhar espaço num domínio outrora monopolizado pelo Estado: a segurança. O alargamento da sua natureza, das suas atribuições e, consequentemente, das suas competências veio criar uma indefinição relativamente ao papel que a segurança privada tem na segurança pública, de tal modo que os conceitos por vezes se misturam perigosamente. Partindo desta premissa, o presente trabalho aprofunda essa realidade com a apresentação de dados que reflectem a dimensão da segurança privada em Portugal e faz uma análise do quadro legal que baliza a sua intervenção.

**Palavras-chave:** Segurança pública, segurança privada, poderes públicos de autoridade.

**Abstract:** In recent years private security companies have progressively gained territory in a domain previously monopolised by the State: that of security. The expansion of private security in nature, in responsibilities and, consequently, in competencies has generated uncertainty with regard to its role within public security, with concepts often becoming dangerously intertwined. Based on this premise, the present work will elaborate on such a reality through the presentation of data reflecting the scope of private security and will analyse the legal framework that marks its intervention.

**Keywords:** Public security, Private security, public authority powers.

Actualmente, «os particulares são chamados a assumir responsabilidades de execução de tarefas *nucleares* do Estado»<sup>1</sup>, sendo mais que meros actores secundários e concorrendo com a Administração Pública para a promoção do bem colectivo. Os serviços de segurança privada têm uma projecção nunca antes vista no panorama social<sup>2</sup>, fenómeno que resulta da impossibilidade de o Estado responder à hiperbolizada demanda da população por segurança. Esta impossibilidade de o Estado controlar e dar resposta totalmente satisfatória ao fenómeno criminal é um facto, e isto, aliado à sua tendência privativista e ao crescente sentimento de insegurança, cria um espaço para os actores privados responderem a solicitações de outros privados, motivo pelo qual «a segurança privada em Portugal constitui uma actividade empresarial que se tem vindo a desenvolver e aperfeiçoar»<sup>3</sup>.

Segundo Pedro Gonçalves, «a segurança privada constitui uma actividade de natureza privada, fundamentalmente desenvolvida por empresas de segurança privada publicamente autorizadas, no cumprimento de contratos de prestação de serviços com os interessados em beneficiar dos seus serviços»<sup>4</sup>. É uma segurança centrada na satisfação das exigências do cliente, caracterizada «pela relação prestador-cliente e por uma missão delimitada e exclusiva»<sup>5</sup>; já a segurança pública não se limita à satisfação do cidadão, tendo responsabilidades mais alargadas e difusas, «abrangendo toda a colectividade e prosseguindo fins públicos»<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos – O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, Coleção Teses, Lisboa, Almedina, 2005, p. 16.

<sup>2</sup> Desde 2005 até 2014 o número de elementos habilitados ao exercício de actividades de segurança privada tem vindo a aumentar. Em 2005, o número era de 34 461 elementos com formação e no activo, em 2014 eram 36871 os vigilantes com contrato de trabalho válido, sendo que existem 23969 que dispõem de formação, mas de momento estão na situação de inactivo. Tendo em conta que os números da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Guarda Nacional Republicana (GNR), juntos, rondam os 45 000 elementos, é visível o impacto que este sector tem no nosso espaço, seja ele público ou privado. [Dados recolhidos dos Relatórios Anuais de Segurança Privada (RASP)]

<sup>3</sup> António Oliveira Marques, «As empresas de segurança privada», *Segurança e Defesa*, Loures, n.º 2 (Fevereiro de 2007), p. 93.

<sup>4</sup> Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 372.

<sup>5</sup> Cfr. Paulo Valente Gomes, «Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada», in Manuel Monteiro Guedes Valente e Maria Teresa Payan Martins (coords.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 598.

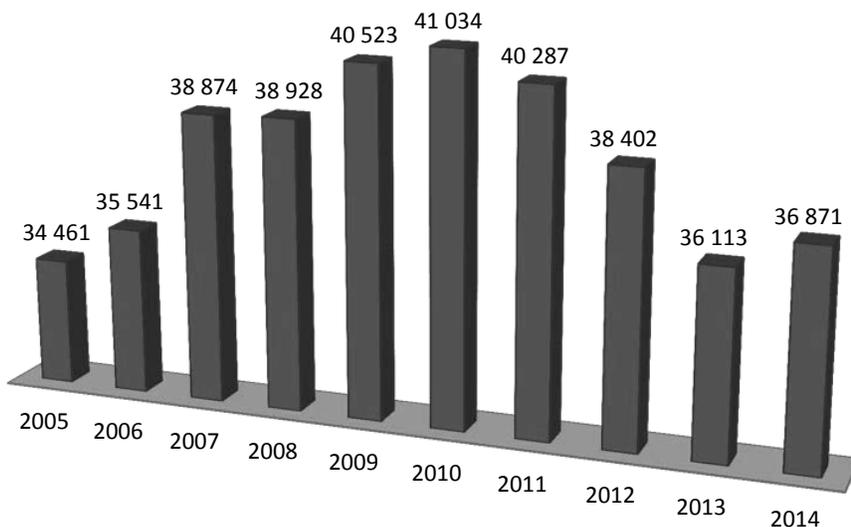
<sup>6</sup> Cfr. Paulo Valente Gomes, *op. cit.*, p. 598.

constitucionalmente consagrados, nomeadamente, «defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos»<sup>7</sup>.

Actualmente, a profissão de segurança privado pode ser exercida pelo titular de uma das seguintes especialidades previstas no n.º 3 do artigo 17.º da Lei 34/2013, de 16 de Maio, designadamente:

1. Vigilantes
2. Segurança-porteiro
3. Vigilante de protecção e acompanhamento pessoal
4. Assistente de recinto desportivo
5. Assistente de recinto de espectáculos
6. Assistente de portos e aeroportos – segurança aeroportuária
7. Assistente de portos e aeroportos – protecção portuária
8. Vigilante de transporte de valores
9. Fiscal de exploração de transportes públicos
10. Operador de central de alarmes

**Gráfico 1** – Número de seguranças privados no activo entre 2005 e 2014



De acordo com o relatório anual de segurança interna de 2014, verificamos que nesse o número de seguranças privados no activo era de

<sup>7</sup> Cfr. n.º 1 do art. 272.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

36 871 (gráfico 1). Este conceito de activo corresponde a um segurança privado, titular de cartão profissional válido e vinculado por contrato de trabalho a uma entidade prestadora de serviços de natureza privada ou a entidade autorizada a organização serviços de autoprotecção.

De modo geral, podemos dizer que a segurança privada é uma actividade entre empresas habilitadas ao fornecimento de serviços privados de segurança e o cliente, que pode ser um organismo público, privado, ou mesmo um particular. Esta actividade tem um carácter profissional, à semelhança das forças e serviços de segurança (FSS), embora não especializado<sup>8</sup>. É de um teor complementar e subsidiário relativamente às autoridades públicas, pelo que se pretende que seja um mecanismo que coadjuve as polícias na prevenção de ilícitos. Sendo uma actividade privada, é «levada a cabo de acordo com o objectivo do *lucro*, no designado *mercado da segurança*»<sup>9</sup>, balanceando a sua actividade comercial (vendas) com o controlo dos custos, obedecendo às leis do mercado da oferta e da procura<sup>10/11</sup>.

Apesar da sua colaboração e carácter complementar e subsidiário, as empresas de segurança privada, que em 2014 eram 91 (gráfico 2), apresentam-se como prestadores de serviços que tendem a satisfazer directamente o interesse dos particulares. Não obstante, servem indirectamente os interesses da colectividade, pois contribuem para a garantia da segurança pública<sup>12</sup>. Como tal, podemos afirmar que a segurança privada está indissociavelmente ligada à prossecução do interesse público.

---

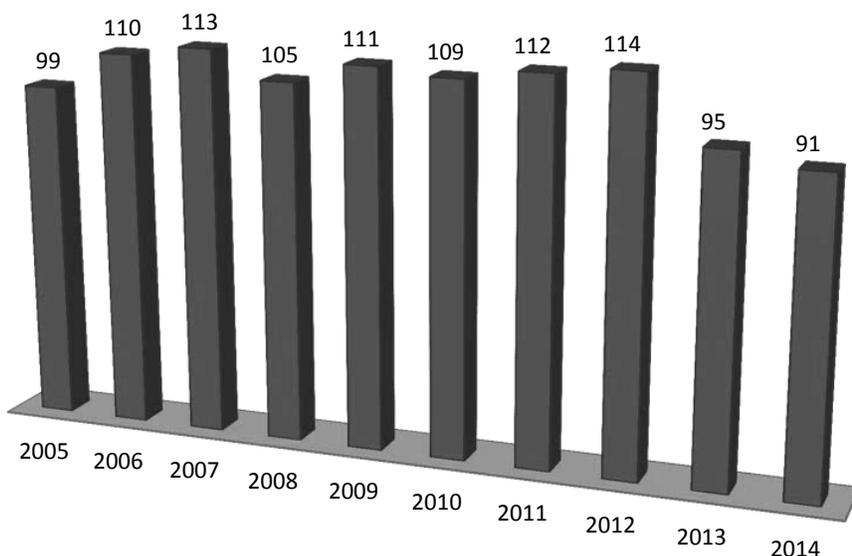
<sup>8</sup> Para efeitos processuais penais, os funcionários de segurança privada não têm qualquer prerrogativa própria de OPC, pelo que se comportam como qualquer cidadão, assistindo-lhes os «direitos de todos», nomeadamente: legítima defesa, direito de necessidade, acção directa e direito de retenção. Cfr. João Cunha, *Segurança Privada e Controlo Policial*, Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2010, p. 8.

<sup>9</sup> Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 372.

<sup>10</sup> Cfr. Frédéric Ocqueteau, «A Expansão da Segurança Privada na França. Privatização submetida da acção policial ou melhor gestão da segurança colectiva?», in *Tempo Social*, São Paulo, n.º 9 (Maio 1997), p. 186.

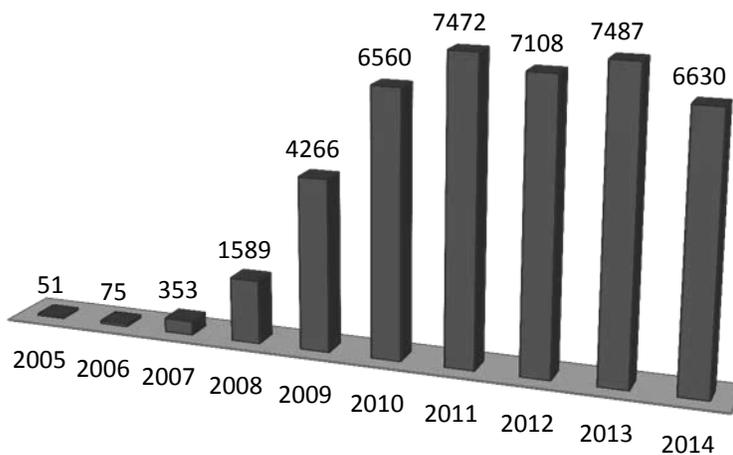
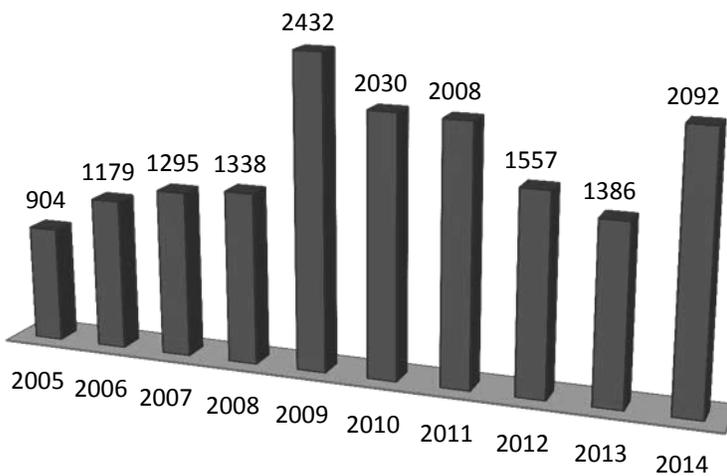
<sup>11</sup> Cfr. António Oliveira Marques, *op. cit.*, p. 94.

<sup>12</sup> Cfr. Paloma Gomez-Bravo Palacios, «Seguridad privada y seguridad pública: la complementariedad y la subordinación», *Revista de documentación*, Madrid, n.º 2 (Enero-Marzo 2001), p. 29.

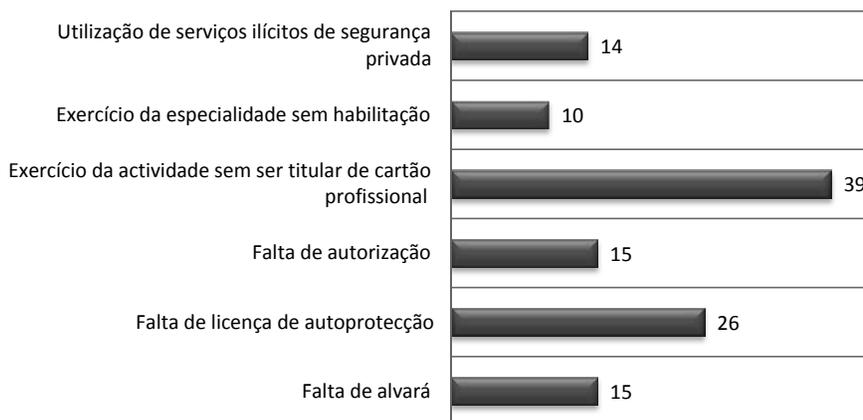
**Gráfico 2** – Número de empresas de segurança privada entre 2005 e 2014

Uma vez que os elementos afectados à actividade de segurança privada dispõem de prerrogativas que poderão atingir gravemente os direitos dos cidadãos, justifica-se a existência de um controlo sistemático e eficaz da actividade. Esta fiscalização, nos termos do artigo 55.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio, é realizada pela Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública (PSP), sem prejuízo das demais forças e serviços de segurança e da Inspeção-geral da Administração Interna. O n.º 122 da Portaria n.º 273/2013 de 20 de Agosto prevê a exclusividade de competência do Departamento de Segurança Privada (DSP) no que diz respeito a algumas acções inspectivas (inspecções às sedes, filiais, instalações operacionais e demais instalações das entidades de segurança privada e das entidades formadores, sem prejuízo das competências atribuídas à IGAI).

Segundo o RASP, em 2014 foram realizadas pela PSP 6630 acções de fiscalização, tendo sido visados 21 668 indivíduos (gráfico 3) o que resultou na detecção de 2092 infracções (gráfico 4): 1973 contraordenacionais e 119 criminais (gráfico 5).

**Gráfico 3** – Acções de fiscalização da PSP entre 2005 e 2014**Gráfico 4** – Total de infrações registadas pela PSP em acções de fiscalização específica entre 2005 e 2014

**Gráfico 5** – Total de infrações criminais registadas pela PSP em acções de fiscalização específicas em 2014



Assim, como vector que converge com os vectores do Estado em matérias de segurança, é fundamental que o papel da segurança privada seja o de prevenir a criminalidade, à sua escala, e não de contribuir para esta, porém, é possível verificar que os fenómenos criminais são uma realidade, sendo os valores presentes no quadro em referência apenas os que são detectados pela PSP no âmbito de fiscalizações, saindo desta equação o possível abuso dos «direitos de todos».

Apesar de as entidades privadas não serem detentoras de poderes coercivos para a prossecução dos seus fins, «actuando no âmbito do direito privado, tais agentes podem, como qualquer pessoa, exercer os poderes de uso da força pertencentes a todos»<sup>13</sup>, os chamados «direitos de todos»<sup>14</sup>, nomeadamente a legítima defesa<sup>15</sup>, a detenção em flagrante delito<sup>16</sup>, a acção directa<sup>17</sup>, ou o estado de necessidade<sup>18/19</sup>. Porém, esta possibilidade é «excepcional e numa estrita lógica de subsidiariedade em

<sup>13</sup> Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 373.

<sup>14</sup> Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 373.

<sup>15</sup> Cfr. art. 32.º do CP. e art. 337.º do Código Civil (CC).

<sup>16</sup> Cfr. al. *b*) do n.º 1 do art. 255.º do CPP.

<sup>17</sup> Cfr. art. 336.º do CC.

<sup>18</sup> Cfr. art. 339.º do CC.

<sup>19</sup> Quanto a este assunto, *vide* Germano Marques da Silva, *Introdução ao Estudo do Direito*, 3.ª edição, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2009, pp. 234 e ss.

relação à intervenção da autoridade pública»<sup>20</sup>. Relativamente à acção directa, Rui Pereira defende que esta justificação não parece coadunar-se com a actividade de segurança privada, pois visa evitar a inutilização prática de direitos, que se efectuada por «trabalhadores de empresas de segurança privada aproximar-se-ia drasticamente das chamadas “co-branças difíceis”, que configuram verdadeiros crimes contra a liberdade, muitas vezes praticados por associações criminosas»<sup>21</sup>. Já relativamente às outras modalidades, em particular à legítima defesa, o mesmo Autor refere que pelo facto de o «defendente possuir uma formação especial se exige uma moderação reforçada»<sup>22</sup>, bem como um especial dever de contenção.

Ainda relativamente à legítima defesa, Hoffmann-Riem<sup>23</sup> é da opinião de que essa modalidade é perigosa. O Autor refere que os funcionários da segurança privada actuam para além do direito de legítima defesa, no âmbito de uma *legítima defesa profissional*, pois, «no contexto social e cultural dos direitos de legítima defesa»<sup>24</sup>, esta modalidade surge deslocada dos «direitos de todos», aproximando-se da actuação pública policial. Ao permitir a legítima defesa, o legislador prevê «que o agente não tem qualquer rotina ou preparação especial para lidar com a agressão»<sup>25</sup>, algo que é contrário à segurança privada, pois esta tem uma formação, uma preparação e uma organização que visa a protecção dos direitos e bens do seu contratante. Por conseguinte, o Autor refere que, quando usam a força, os funcionários da segurança privada não actuam «com base num direito de legítima defesa, antes exercem uma função de segurança idêntica à da polícia pública, mas sem controlo democrático, sem base legal e com maior liberdade de acção»<sup>26</sup>.

A expansão do sector da segurança privada surge «num momento em que o Estado não consegue atender à demanda da população por segurança»<sup>27</sup>, por não ser o único organismo com capacidade de

---

<sup>20</sup> Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 957.

<sup>21</sup> Cfr. Rui Carlos Pereira, «A Actividade de Segurança Privada e os Seus Limites», *Segurança Privada: Actas do 1.º Seminário*, MAI, 1999, p. 48.

<sup>22</sup> Rui Carlos Pereira, *op. cit.*, p. 48.

<sup>23</sup> Hoffmann-Riem, «Übergang der Polizeigewalt auf Private?», pp. 277 e ss., *apud* cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, pp. 969 e ss.

<sup>24</sup> Hoffmann-Riem, «Übergang der...», *op. cit.*, p. 970.

<sup>25</sup> Hoffmann-Riem, «Übergang der...», *op. cit.*, p. 970.

<sup>26</sup> Hoffmann-Riem, «Übergang der...», *op. cit.*, p. 971.

<sup>27</sup> Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *Segurança Privada: A expansão dos serviços de protecção e vigilância em São Paulo*, Brasil, Associação Editorial Humanitas, 2005, p. 73.

satisfazer a necessidade colectiva de segurança. Como tal, e perante essa inoperância, deu-se um fenómeno de privatização da segurança, que se justifica pela incapacidade ou impossibilidade de as FSS assumirem os níveis de protecção que a sociedade procura<sup>28</sup>, pondo em risco o monopólio estatal do uso da força. O reconhecimento desta incapacidade pode levar a uma desconfiança generalizada dos cidadãos das reais capacidades das FSS, levando a que recorram à esfera privada<sup>29</sup>. Porém, até onde pode ir a essa privatização da segurança?

Existem diferentes formas de privatização, relacionadas com o âmbito de execução da tarefa (pública ou privada), com o grau de preponderância que podem assumir na *coisa pública*, e com o grau de vinculação que têm à Administração Pública. Contudo, o que está em causa é definir os limites da transferência de tarefas públicas para os actores privados, principalmente as relacionadas com *poderes públicos de autoridade*, pois, como refere Pedro Clemente, o «monopólio da legítima utilização da força coactiva [...] faz parte das alfaías cedidas por lei à polícia»<sup>30</sup>.

A privatização das funções de polícia é, em bom rigor, semelhante à privatização de outras funções da Administração Pública. Contudo, devido ao carácter coercivo dessas funções, e uma vez que a polícia é um dos pilares do Estado de direito democrático, a atribuição (ou delegação) das suas funções a particulares não pode «constituir uma decisão arbitrária, devendo, pelo contrário, surgir baseada numa *especial justificação* ou num *fundamento objectivo* que explique a viabilidade de um processo que se traduz em instituir a excepção a uma regra»<sup>31</sup>. Por conseguinte, é necessário que essa privatização se apresente sempre aliada ao princípio da prossecução do interesse público, norteadora por critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em relação ao fim que se propõe alcançar: «assim, para ser constitucionalmente viável [...] tem de apresentar vantagens para o interesse público que compensem o custo que provoca»<sup>32</sup>.

No âmbito policial, é fundamental esclarecer até que ponto as valências de polícia administrativa e polícia judiciária podem ser sujeitas

<sup>28</sup> Cfr. Paloma Gomez-Bravo Palacios, *op. cit.*, p. 27.

<sup>29</sup> Cfr. Viviane de Oliveira Cubas, *op. cit.*, p. 39.

<sup>30</sup> Cfr. Pedro Clemente, *A Polícia em Portugal*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Ciência Política, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2000, p. 203.

<sup>31</sup> Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1000.

<sup>32</sup> Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 944.

à modalidade da privatização<sup>33</sup>. Primeiramente, importa determinar os conceitos aqui mencionados; assim, em sentido amplo e «na moldura do Estado de direito democrático toda a polícia é administrativa, tanto do ponto de vista institucional como do ponto de vista funcional»<sup>34</sup>. Em sentido restrito, há que distinguir entre polícia administrativa e polícia judiciária. Segundo João Raposo, a primeira pode ser definida como «a modalidade de polícia que tem por objecto garantir a segurança de pessoas e bens, a ordem pública e os direitos dos cidadãos, ou assegurar a protecção de outros interesses públicos específicos, definidos por lei (polícias administrativas especiais)»<sup>35</sup>. A polícia judiciária pode ser definida como «a modalidade de polícia que tem por objecto a prevenção dos crimes e a investigação daqueles que, não obstante, foram cometidos, com vista à repressão da criminalidade»<sup>36</sup>.

De acordo com o n.º 6 do art. 267.º da Constituição, «as entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa». Ora, daqui se conclui que as funções atribuídas à Administração Pública podem ser atribuídas (ou delegadas) a entidades privadas, mantendo para si «poderes de fiscalização sobre a actuação do particular delegado»<sup>37</sup>. No entanto, existem tarefas atribuídas ao Estado que, por serem restritivas de direitos fundamentais de primeira categoria<sup>38</sup>, jamais devem ser atribuídas (ou delegadas) a particulares.

Para uma melhor fundamentação, analisemos o n.º 2 do art. 272.º, e o n.º 2 do art. 18.º da CRP. O n.º 2 do art. 272.º aborda o princípio da tipicidade das medidas de polícia (actos jurídicos ou operações materiais<sup>39</sup>), ou seja, toda e qualquer medida de polícia, independentemente da sua natureza, deve ter o seu conteúdo definido na lei. Ainda por

---

<sup>33</sup> Segundo J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira a polícia pode ser repartida em três tipos: a polícia administrativa em sentido restrito; a polícia de segurança; e a polícia judiciária, Cfr. J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra, Almedina, 2003, p. 955.

<sup>34</sup> João Raposo, *Direito Policial*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 28.

<sup>35</sup> João Raposo, *op. cit.*, p. 29.

<sup>36</sup> Cfr. João Raposo, *op. cit.*, p. 29.

<sup>37</sup> Cfr. José António Vilhena Pereira da Costa, «A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa», in Jorge Miranda (regência), *Estudos de Direito de Polícia*, 2.º Volume, Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa, AAFDL, 2003, p. 346.

<sup>38</sup> Cfr. Miguel José Faria, *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*, Volume I, 3.ª edição, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2001, p. 102.

<sup>39</sup> Cfr. João Raposo, *op. cit.*, p. 23.

força do mesmo artigo, estas medidas de polícia estão vinculadas ao princípio da proporcionalidade, *i. e.*, a sua aplicação deve ser exercida tendo em conta parâmetros de adequação, necessidade e proporcionalidade relativamente à coisa a proteger, para não causar danos superior aos que almeja evitar. Restringindo as medidas de polícia a critérios de proporcionalidade, passemos a analisar o n.º 2 do art. 18.º da CRP. Ao permitir medidas de polícia que invariavelmente restrinjam os direitos fundamentais, o legislador constitucional prescreveu os pressupostos da admissibilidade de restrições, estabelecidos no n.º 2 do art. 18.º: «a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição [...]». A breve análise que aqui fazemos é a de que, ao consagrar que as medidas de polícia se encaixem no estabelecido no n.º 2 do art. 18.º, a lei tem de atender à natureza das medidas de polícia que atribui (ou delega) a particulares. Os limites de atribuição (ou delegação) de poderes de polícia administrativa ou judiciária a particulares são definidos quando se entra no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, pelo que a sua actuação não pode em caso algum ser privatizada, «caso contrário, seria retirar com uma mão o que a CRP quis dar com a outra»<sup>40</sup>.

O próprio pressuposto de que parte o n.º 2 do art. 18.º, conjugado com as disposições próprias das medidas de polícia, é a da relação de poder entre a administração e o particular, baseada em prerrogativas de execução públicas, típicas da actividade administrativa<sup>41</sup>. Segundo José Pereira da Costa, ainda que os particulares respeitassem os princípios de adequação, necessidade e proporcionalidade, haveria «uma manifesta inversão teleológica da metodologia de raciocínio valorativo/Constitucional, uma em que o particular via os seus Direitos restringidos pela actuação de outros particulares, e não por uma entidade pública»<sup>42</sup>.

Relativamente à privatização das funções de polícia judiciária, podemos afirmar que esta prerrogativa não é susceptível de privatização. Em primeiro lugar, a al. *a*) do art. 5.º do actual Regime jurídico da segurança privada (Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio) refere que esta é uma actividade cujo exercício está proibido ao pessoal da segurança privada. Essa proibição expressa do legislador resulta do facto de a actividade de

---

<sup>40</sup> Cfr. José António Vilhena Pereira da Costa, «A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa», in Jorge Miranda (regência), *Estudos de Direito de Polícia*, 2.º Volume, Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Lisboa, AAFDL, 2003, p. 350.

<sup>41</sup> Cfr. José António Vilhena Pereira da Costa, *op. cit.*, pp. 350-1.

<sup>42</sup> José António Vilhena Pereira da Costa, *op. cit.*, p. 351.

polícia judiciária se inserir no âmbito do processo penal, como forma de auxiliar os Tribunais na «administração da Justiça»<sup>43</sup>. Deste modo, a administração da justiça obriga – não poucas vezes – à privação da liberdade, conforme estipulado no art. 27.º da CRP, restringindo de forma violenta um direito fundamental. Neste âmbito, a polícia actua «sob a dependência das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional»<sup>44</sup>, coadjuvando essas autoridades com vista à realização das finalidades do processo, a descoberta da verdade material.

Um órgão de polícia criminal é um representante do Estado que visa assegurar a persecução de bens colectivos como a segurança e a liberdade; por conseguinte, na sua actuação, tem de primar por critérios de respeito pela dignidade da pessoa humana. Acresce que, na investigação criminal, o OPC é muitas vezes forçado a praticar acções, algumas coercivas, que interferem na esfera jurídica de terceiros, pelo que as «investigações atribuídas a OPC pelo CPP – tais como os exames, revistas, buscas, apreensões, intercepções de comunicações, identificações, detenções e interrogatórios – são absolutamente vedadas às entidades que prestam serviços de segurança privada»<sup>45</sup>. Mais: a actividade de manutenção de ordem pública também está fora do âmbito da actividade de segurança privada; «assim, como é evidente, nenhuma empresa de segurança privada se pode dedicar a actividades de policiamento das vias públicas ou à repressão de alterações de ordem pública»<sup>46</sup>.

A própria independência do sistema judicial estaria em xeque se alguns dos seus actores não fossem munidos de *poderes* associados à *res publica*, pois o que aqui está em jogo é a «administração da justiça em nome do povo», algo que a cultura de empresa, orientada para resultados e lucros, associada à falta de tradição institucional dos actores privados em servir o interesse público<sup>47</sup>, em particular a justiça, poria em risco.

Assim, a atribuição (ou delegação) de valências de polícia administrativa a entidades privadas é possível, ainda que sempre norteadas e limitadas pelos parâmetros dos direitos fundamentais. Já relativamente à função de polícia judiciária, essa outorga está fora de questão. No entanto, um aspecto é fundamental: «de acordo com o cânone da proporcionalidade (em sentido estrito), quanto mais elevado se perfila o

<sup>43</sup> Cfr. n.ºs 1 e 3 do art. 202.º da CRP.

<sup>44</sup> Cfr. art. 56.º do CPP.

<sup>45</sup> Cfr. Rui Carlos Pereira, *op. cit.*, pp. 46-7.

<sup>46</sup> Cfr. Rui Carlos Pereira, *op. cit.*, p. 47.

<sup>47</sup> Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 23.

risco, mais reforçados e inequívocos devem apresentar-se a vantagem e o interesse público em delegar»<sup>48</sup>.

O Estado, como órgão máximo promotor do bem-estar e *pax publicae*, traduz a sua acção de forma positiva na implementação de um corpo responsável por auxiliá-lo na prossecução destes fins: a Polícia<sup>49</sup>. É a esta, «independentemente da repartição de competências entre os diversos serviços com atribuições policiais»<sup>50</sup>, que compete defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos<sup>51</sup>. Marcelo Rebelo de Sousa e José de Melo Alexandrino vão mais longe, ao afirmarem que «todos os princípios constitucionais (art. 266.º da CRP) e legais atinentes à Administração Pública (acolhidos também no Código do Procedimento Administrativo) vinculam a polícia», ainda que relevem especialmente o princípio do respeito dos direitos, liberdades e garantias<sup>52</sup>.

Pelo exposto, é notório, e condição invariável que o cumprimento da missão da polícia, particularmente a polícia incumbida de poderes coercivos, obriga, por vezes, a invadir a esfera jurídica de terceiros para fazer valer as suas prerrogativas de autoridade pública em nome do Estado, pelo que, para salvaguardar os direitos de uns tem de restringir os direitos de outros. É o eterno binómio da liberdade e segurança; um dos requisitos básicos para a convivência numa sociedade democrática<sup>53</sup>. Como escreve Germano Marques da Silva, a «base de todos os direitos fundamentais do homem [...] é a segurança da sua liberdade»<sup>54</sup>. Assim, podemos dizer que a garantia dos direitos dos cidadãos encerra, em si

<sup>48</sup> Cfr. Pedro António Pimenta da Costa Gonçalves, *op. cit.*, p. 1004.

<sup>49</sup> Por força da PIDE, que se encontrou instituída até à revolução de 25 de Abril de 1974, nos trabalhos preparatórios da Constituição de 2 de Abril de 1976 a Comissão designada para apreciar os projectos de Constituição entendeu que, pela salvaguarda dos direitos fundamentais, «deve ser proibida toda e qualquer forma de polícia política», Cfr. Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, Volume II, Lisboa, Colecção Estudos Portugueses, 1978, pp. 562 e ss.

<sup>50</sup> Cfr. Germano Marques da Silva, *Ética Policial e Sociedade Democrática*, Lisboa, ISCPPI, 2001, p. 60.

<sup>51</sup> Cfr. n.º 1 do art. 272.º da CRP.

<sup>52</sup> Marcelo Rebelo de Sousa e José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, Lex, 2000, p. 407.

<sup>53</sup> Cfr. Paloma Gomez-Bravo Palacios, *op. cit.*, p. 26.

<sup>54</sup> Germano Marques da Silva, «A Polícia e a Justiça», in Germano Marques da Silva e Manuel Monteiro Guedes Valente (coords.), *Volume Comemorativo 20 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 17.

mesma, um paradoxo, pois, se por um lado permite o exercício de direitos, por outro, pode restringi-los<sup>55</sup>. Ora, se «a protecção dos direitos fundamentais do cidadão consiste numa tarefa irrenunciável do Estado»<sup>56</sup>, e é à polícia que, por estar na linha da frente de cumprimento deste fim, cabe efectivar a garantia desses direitos fundamentais, é esta que tem uma tarefa mais preponderante na sua salvaguarda, mas ao mesmo tempo, porventura, a que mais limita esses direitos.

Tendo como fundamento que o princípio estruturante de qualquer Estado moderno «é o respeito pela dignidade da pessoa humana através da promoção de uma ordem, de uma segurança e de uma tranquilidade públicas, que seja capaz e eficiente na protecção das pessoas contra quaisquer ameaças ou agressões de outrem ou dos próprios poderes públicos que ponham em causa a sua vida, a sua integridade física ou moral»<sup>57</sup>, os órgãos da Administração Pública estão todos submetidos à prossecução do interesse público (n.º 1 do art. 266.º da CRP) e subordinados à Constituição e à Lei pelo princípio da legalidade, primando, no exercício das suas funções, pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé (*ex vi*, n.º 2 do art. 266.º da CRP). Este n.º 2 do art. 266.º é, todavia, complementar, pois o princípio constitucional que subordina a Administração à Constituição é retirado do n.º 2 do art. 3.º, ou seja, esta subordinação ocorreria nos mesmos moldes se o n.º 2 do 266.º não estivesse consagrado especificamente<sup>58</sup>.

O rigor exigido à polícia é, por conseguinte, fundamental para efectivar o exercício dos direitos fundamentais, pois, segundo as palavras de Germano Marques da Silva, a polícia perturba mais a ordem pública «com a violação das regras fundamentais da dignidade e da rectidão da actuação judiciária, pilares fundamentais da sociedade democrática, do que pela não repressão de alguns crimes»<sup>59</sup>. É de tal modo imperativa

---

<sup>55</sup> Cfr. Paloma Gomez-Bravo Palacios, *op. cit.*, p. 26.

<sup>56</sup> Cfr. Pedro Clemente, *A Polícia em Portugal*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 2006, p. 64.

<sup>57</sup> Cfr. Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral do Direito Policial*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2009, p. 114.

<sup>58</sup> Cfr. Dinamene de Freitas, *O Acto Administrativo Inconstitucional: Delimitação do conceito e subsídio para um contencioso constitucional dos actos administrativos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 104.

<sup>59</sup> Germano Marques da Silva, *Curso de Processo Penal*, Volume II, Lisboa, Verbo, p. 161 e *apud* Manuel Monteiro Guedes Valente, *op. cit.*, 2.ª ed., pp. 163-4.

a salvaguarda destes direitos que, por vezes, é preferível uma omissão a uma actuação desproporcionada.

Em suma, podemos concluir que hoje a segurança privada é inseparável da segurança pública, constituindo e integrando funcionalmente o outrora monopólio estatal da segurança. O fenómeno da privatização das atribuições do Estado, desde que não se entre na esfera central das tarefas fundamentais do Estado<sup>60</sup>, revela-se de especial importância, pois visa melhorar o interesse privado e, por conseguinte, o interesse público. Ainda assim, jamais se poderão abdicar «dos princípios gerais do direito público, nem do controle dos resultados à luz da ética do interesse colectivo»<sup>61</sup>. Devido às vicissitudes encerradas na salvaguarda dos direitos, liberdade e garantias, é necessário um rigor na definição e limites do espaço que as empresas de segurança privada dispõe, pois, como já vimos, «o Estado só poderá restringir os fins e os meios dos cidadãos na medida restrita da manutenção da disciplina social e da ordem pública»<sup>62</sup>. A acontecer uma atribuição (ou delegação) de *poderes públicos de autoridade* a entidades privadas, será de esperar que essa premissa se mantenha inviolada.

---

<sup>60</sup> Cfr. art. 9.º da CRP.

<sup>61</sup> Diogo Freitas do Amaral, «Discurso Proferido na Sessão de Encerramento do IV Colóquio», in AAVV, *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 363.

<sup>62</sup> Cfr. Miguel José Faria, *op. cit.*, 3.ª ed., p. 58.