

POLITEIA

POLITEIA – REVISTA PORTUGUESA DE CIÊNCIAS POLICIAIS

EXECUÇÃO GRÁFICA
ARTIPOL – Artes Tipográficas, Lda.

maio, 2026

DEPÓSITO LEGAL
214521/04

POLITEIA: REVISTA PORTUGUESA DE CIÊNCIAS POLICIAIS

Coordenação: Pedro Miguel da Silva Pereira/ Paulo Machado
Ano XXIII (2026). – Lisboa, ISCPSTI, 2026. – 200 p.

Anual

Textos Multilíngues

Resumos em português, inglês e castelhano.

1. Ciências Policiais – Periódicos.
2. Ciências Jurídicas – Periódicos.
3. Ciências Sociais e Humanas – Periódicos

CDU 3/34/35

O conteúdo dos artigos é da exclusiva responsabilidade dos autores.

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais, através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. (FCT), no âmbito do Financiamento plurianual ao Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ICPOL – Unidade ID&I), com a referência: UID/04915/2025.

Revista Portuguesa de Ciências Policiais

POLITEIA

ANO XXIII

2026

FICHA TÉCNICA:

DIREÇÃO DA REVISTA

Diretor do ISCPsi, Superintendente-Chefe LUIS MANUEL PEÇA FARINHA

Diretor do ICPOL, Intendente PEDRO MIGUEL DA SILVA PEREIRA

Coordenador Científico do ICPOL, Prof. Doutor PAULO MACHADO

EQUIPA EDITORIAL

Prof. Catedrático HERMANO DUARTE DE ALMEIDA E CARMO

Prof. Doutor ALBERTO DA COSTA RIBEIRO PEIXOTO

Prof. Doutor ALEXANDER AHMAD

Prof.^a Doutora ANA VERÓNICA CABRAL NEVES

Prof. Doutor ARTUR ROCHA MACHADO

Prof. Doutor AZOR LOPES DA SILVA JÚNIOR

Prof.^a Doutora BETTINA PFLEIDERER

Prof.^a Doutora CARLA ALEXANDRA LOPES MARTINHO MARTINS

Prof.^a Doutora CARLA CARINA PARDAL CARDOSO FREIRE QUARESMA

Prof. Doutor EDUARDO FILIPE CÔRREA RODRIGUES DE PEREIRA CORREIA

Prof.^a Doutora ELISABETE CRUZ DA SILVA MOURA BARREIROS FERREIRA

Prof. Doutor EURICO GOMES DIAS

Prof. Doutor EZEQUIEL AGOSTINHO MACIEL RODRIGUES

Prof. Doutor HÉLDER VALENTE DIAS

Prof. Doutor HUGO MORALES CORDOVA

Prof. Doutor JOÃO JOSÉ RODRIGUES AFONSO

Prof. Doutor JOSÉ JOAQUIM ANTUNES FERNANDES

Prof. Doutor JOSÉ MANUEL HENRIQUES

Prof.^a Doutora LAURA CARRERA LUGO

Prof. Doutor LUÍS FERNANDES MONTEIRO

Prof. Doutor LUÍS MANUEL ANDRÉ ELIAS

Prof. Doutor LUÍS MIGUEL ROSADO DA CUNHA MASSUÇA

Prof. Doutor MARCO SAN BIAGGIO

Prof.^a Doutora MARIA JOÃO ESCUDEIRO

Prof. Doutor NUNO CAETANO LOPES DE BARROS POIARES

Prof. Doutor PEDRO JOSÉ LOPES CLEMENTE

Prof.^a Doutora RAQUEL DOS SANTOS DUQUE

Prof. Doutor ROBERTO NARCISO ANDRADE FERNANDES

Prof. Doutor RUI FILIPE RESENDE MELO COELHO DE MOURA

Prof. Doutor RUI MANUEL ÁLVARO MARTA

Prof. Doutor SÉRGIO ANTÓNIO RIBEIRO

Prof. Doutor SÉRGIO RICARDO COSTA CHAGAS FELGUEIRAS

Prof.^a Doutora SÓNIA MARIA ANICETO MORGADO

Prof.^a Doutora SUSANA DURÃO

ASSISTENTE EDITORIAL

Dr. LUÍS MIGUEL FARIA DE ALMEIDA

PROPRIETÁRIO

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPsi)

EDITORIA

Centro de Investigação (ICPOL) do ISCPsi

SEDE DE REDAÇÃO

Rua 1.º de Maio, n.º 3, 1349-040 Lisboa – Portugal

T: +351213613900, F: +351213610535 e mailto: icpol.iscpsci@psp.pt.

Website: www.iscpsci.pt

Revista Politeia – Repositório online: <https://politeia-online.pt/>

TIRAGEM: 100 exemplares

PERIODICIDADE: Anual

NOTA EDITORIAL

Conhecimento científico e trabalho policial: atualidade e legitimidade

PEDRO MIGUEL DA SILVA PEREIRA

Intendente da Polícia de Segurança Pública

Doutor em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia

Diretor do ICPOL – Centro de Investigação do ISCPSI

 <https://orcid.org/0000-0002-5415-393X>

PAULO MACHADO

Doutor em Sociologia

Coordenador Científico do ICPOL

 <https://orcid.org/0000-0003-1555-3620>

DOI: <https://doi.org/10.57776/7r27-6m83>

Este novo Número XXIII (2026) da POLITEIA - Revista Portuguesa de Ciências Policiais – o sétimo de uma série ininterrupta desde 2020, cumpre os objetivos traçados pela Equipa Editorial: promover a divulgação científica e contribuir para a criação de uma comunidade de leitores de trabalhos de Ciências Policiais e de outros domínios conexos com estas Ciências. Esta comunidade extravasa as fronteiras nacionais, estende-se ao espaço da lusofonia e chega a todos aqueles que, independentemente de onde se encontrem, lêem e compreendem a língua portuguesa. E são muitos, a ajuizar pelas estatísticas das consultas ao Repositório digital da POLITEIA.

Este extravasar é também cumprido neste Número XXIII pela diversidade de Autores que colaboraram neste Número (provenientes de diferentes geografias). É para nós um orgulho reunir trabalhos de colegas portugueses, brasileiros, moçambicanos, de formações distintas (direito, filosofia, ciências policiais, relações internacionais, sociologia, economia) sob a égide do desígnio de criação dessa comunidade de saberes que o domínio das Ciências Policiais sugere.

E, assim, os oito estudos reunidos nesta edição evidenciam, de forma particularmente expressiva, a amplitude temática, a maturidade analítica e a vocação interdisciplinar das Ciências Policiais no espaço lusófono. Azor

Lopes abre o conjunto com uma reflexão sobre as influências de Ferrajoli, Zaffaroni e Jakobs nas Ciências Policiais luso-brasileiras, convocando o debate entre garantismo, abolicionismo e direito penal, para pensar as tensões entre liberdade, autoridade e ação policial. Maria Brás, por sua vez, procede a uma análise crítica da *Broken Windows Theory*, problematizando os seus efeitos na segurança urbana, na perceção do risco e nas dinâmicas de exclusão, ao mesmo tempo que valoriza alternativas assentes na coesão comunitária e na participação cidadã. Já Marcineiro *et al.* propõem uma leitura das Ciências Policiais sobre o poder de polícia, sustentando que uma compreensão fundada no letramento policial [Nota do Editor: a capacidade de ler, interpretar e compreender a realidade policial, equivalente ao conceito de literacia] permite ultrapassar as insuficiências das formulações estritamente jurídico-dogmáticas.

Numa segunda linha de problematização, Nuno Pica dos Santos examina a detenção administrativa por permanência ilegal em Portugal, oferecendo uma sistematização jurídico-sistemática dos seus pressupostos, limites e garantias de controlo judicial. Fátima Rocha analisa criticamente o regime de proteção de dados das crianças no mundo digital, defendendo uma tutela reforçada da sua privacidade e do seu desenvolvimento, em particular pela elevação da idade do consentimento autónomo. Roberto Fernandes centra-se na dimensão humana da liderança policial, sustentando que a legitimidade das instituições depende também de valores, confiança relacional e culturas organizacionais centradas na pessoa. Pedro Sereno de Almeida destaca a centralidade da PSP na prevenção e resposta ao crime de violência doméstica, sublinhando a importância da formação especializada, da avaliação de risco e da articulação interinstitucional. Por fim, Walter Sigoe encerra o volume com uma análise crítica da reincidência criminal no contexto penitenciário moçambicano, mostrando como a fragilidade das políticas de reinserção reproduz exclusão e compromete a justiça social.

Por último, Sónia Morgado traz-nos uma notícia acabada de chegar: a publicação de uma importante obra dedicada à intervenção integrada dirigida à violência doméstica. Trata-se de uma obra internacional, cúmulo do trabalho do projeto europeu IMPROVE (terminado no final de 2025), no qual o ICPOL participou, e que pretende ser um instrumento de apoio à atuação das entidades que garantem a primeira resposta às vítimas de violência doméstica. Esta ocupa um lugar central no quadro da criminalidade em Portugal (mas não é aqui exceção) porque combina elevada incidência, forte subnotificação potencial, gravidade dos danos e impacto transversal

sobre vítimas, famílias e comunidades. O RASI 2024 registou 30.221 participações por violência doméstica, sendo a forma mais expressiva a violência contra cônjuge ou análogo, com 25.919 casos, o que confirma que não se trata de uma realidade periférica, mas de um dos núcleos mais persistentes da violência interpessoal no país.

O Número XXIII inclui, como vem sendo hábito, um Caderno Informativo, cotejando títulos disponíveis na Biblioteca da PSP sobre o tema da violência doméstica.

Em conjunto, estes estudos, a Notícia e o Caderno Informativo convergem numa ideia matricial: a segurança contemporânea exige conhecimento rigoroso, sensibilidade ética e capacidade de articular norma, ação e humanidade perante problemas sociais crescentemente complexos. Tal significa que neste Número da Politeia não se descuidou um outro objetivo: o de procurar contribuir para a utilidade do conhecimento na ação prática policial.

Com efeito, o trabalho policial contemporâneo exige mais do que presença no terreno, experiência acumulada ou capacidade reativa. Exige conhecimento validado, isto é, conhecimento capaz de ser testado, discutido, corrigido e aplicado de forma rigorosa. Neste sentido, o conhecimento científico tornou-se uma dimensão central da profissionalização policial. Não elimina a importância da experiência, mas impede que a experiência se converta em rotina acrítica, em preconceito operativo ou em decisão arbitrária. Como sublinham Cordner e Alpert (2018), a expectativa de que a polícia seja cada vez mais científica e orientada pela evidência tem vindo a crescer, precisamente porque nenhuma instituição pública deve persistir em práticas ineficazes quando existem métodos mais robustos para avaliar resultados.

A atualidade desta exigência decorre, antes de mais, da complexidade crescente dos problemas que a polícia enfrenta. A criminalidade contemporânea é mais tecnológica, transnacional, mutável e informacional do que em períodos anteriores. É também culturalmente mais diversificada. A análise criminal, a forense digital, a leitura de padrões territoriais, a interpretação de grandes volumes de dados e o apoio à decisão em contextos de incerteza requerem capacidades que o senso comum profissional, por si só, já não consegue assegurar. O relatório da EUROPOL sobre inteligência artificial e policiamento mostra que as agências policiais enfrentam desafios ligados à explosão de dados, à sofisticação das ameaças e à necessidade de novas ferramentas analíticas, ao mesmo tempo que precisam de enquadrar essas ferramentas por critérios de ética, privacidade, responsabilidade e direitos fundamentais (Europol, 2024).

É neste quadro que ganha relevo o paradigma do *evidence-based policing*. Segundo Cordner (2020), ele consiste em usar dados, análise e investigação para complementar a experiência e o juízo profissional, com o objetivo de prestar o melhor serviço policial possível ao público. A formulação é importante porque evita dois erros simétricos: por um lado, a crença de que a ciência pode substituir inteiramente a decisão prática; por outro, a ideia de que a experiência policial basta a si mesma. O modelo mais sólido é, portanto, o da articulação entre evidência empírica, prudência profissional e responsabilidade institucional. O uso da prática ciência, aqui muito no sentido do método científico, o recurso a dados (não necessariamente estatísticos) melhora a eficácia das organizações policiais e aproxima política, prática e avaliação. A ciência não é um adorno externo do policiamento, mas uma das suas infraestruturas cognitivas fundamentais.

No plano operativo, o conhecimento científico oferece pelo menos quatro vantagens. Primeiro, melhora a eficácia, porque permite distinguir intervenções que funcionam daquelas que apenas sobrevivem por tradição organizacional. Segundo, reforça a legitimidade, já que uma polícia que explica as suas opções com base em critérios verificáveis presta contas de forma mais convincente. Terceiro, racionaliza recursos, o que é decisivo em instituições submetidas a limites orçamentais e a exigências públicas permanentes. Quarto, fortalece a autocorreção institucional, pois introduz rotinas de avaliação, aprendizagem e revisão de procedimentos.

Mas todos estaremos cientes que a centralidade atual da ciência no trabalho policial se procura afirmar num ambiente cultural contraditório. Ao mesmo tempo que a sociedade depende cada vez mais de conhecimento especializado, cresce um campo de desconfiança face à ciência, aos peritos, às estatísticas e às instituições produtoras de verdade pública. Este movimento não é homogêneo, nem assume sempre a forma explícita de “anti-ciência”. Muitas vezes manifesta-se como ceticismo seletivo, desinformação, teorias conspirativas, populismo epistemológico ou recusa de mediações técnicas quando estas contrariam crenças identitárias ou emoções coletivas. A Organização Mundial da Saúde tem advertido que a desinformação e a *misinformation* corroem a confiança na ciência e nas políticas baseadas em evidência; o World Economic Forum classificou a desinformação e a *misinformation* como um dos principais riscos de curto prazo no panorama global; e o Conselho da Europa tem associado estes fenómenos à erosão da confiança pública e ao enfraquecimento dos processos democráticos (WHO, 2024; World Economic Forum, 2025; Council of Europe, 2026).

Para a polícia, este contexto é especialmente delicado. Se a confiança social na prova, na perícia e na verificação empírica enfraquece, enfraquece também a base cognitiva da ação policial. As investigações podem ser contaminadas por narrativas conspirativas; as estatísticas criminais podem ser rejeitadas por conveniência ideológica; a comunicação institucional pode ser capturada pela lógica da emoção viral; e as tecnologias emergentes podem ser adotadas sem escrutínio ou rejeitadas sem análise. Em ambos os casos, a perda é séria: a ação policial deixa de ser orientada por conhecimento criticamente controlado e passa a oscilar entre o improvisado, a pressão mediática e o automatismo técnico. Por isso, a discussão não deve opor ciência e humanidade, nem experiência e método. Deve antes opor conhecimento criticável e verificável a opinião infundada, preconceito ou manipulação informacional.

Neste quadro, importa defender uma concepção equilibrada do trabalho policial cientificamente informado. A ciência não deve converter a polícia numa máquina tecnocrática, nem a decisão policial num reflexo algorítmico. A própria Europol chama a atenção para riscos de viés, discriminação, intrusão na privacidade e défices de *accountability* no uso de inteligência artificial pelas autoridades policiais. A boa resposta, portanto, não é menos ciência, mas melhor ciência: transparente, auditável, aberta à crítica, articulada com o direito e sensível à dignidade humana. É também nesse sentido que a UNESCO apresenta a ciência como bem público global e associa a ciência aberta a valores de integridade, transparência, escrutínio, responsabilidade e benefício coletivo (UNESCO, 2021).

Em suma, o conhecimento científico é hoje uma condição de modernidade, legitimidade e eficácia do trabalho policial. Ele permite compreender melhor os fenómenos criminais, avaliar políticas, corrigir erros, selecionar boas práticas e reforçar a prestação de contas. Mas essa centralidade afirma-se num tempo em que proliferam correntes que relativizam a verdade, degradam a confiança institucional e negam à ciência o seu papel histórico como motor de evolução social e institucional. Defender a ciência no campo policial não é, por isso, defender um dogma; é defender um método de auto-correção racional, sem o qual a polícia arrisca agir menos por conhecimento do que por ruído.

Queremos continuar deste lado!

Referências

- Cordner, G. (2020). *Evidence-based policing in 45 small bytes*. National Institute of Justice.
- Cordner, G., & Alpert, G. (2018, October 18). *Research, science, and policing*. National Institute of Justice.
- Council of Europe (2026, March 20). *Building resilience to disinformation and foreign information manipulation and interference*.
- Europol (2024). *AI and policing: The benefits and challenges of artificial intelligence for law enforcement*.
- UNESCO (2021). *UNESCO recommendation on open science*. UNESCO.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (n.d.). *Forensic science services*.
- World Economic Forum (2025, January 15). *Global Risks Report 2025: Conflict, environment and disinformation top threats*.
- World Health Organization (2024, December 23). *WHO looks back at 2024*.

ARTIGOS



As influências de Ferrajoli, Zaffaroni e Jacobs: um olhar pelas Ciências Policiais luso-brasileiras

AZOR LOPES DA SILVA JÚNIOR

Pós-doutor em Hermenêutica Jurídica (Unesp)

Doutor em Sociologia (Unesp)

Mestre em Direito (Unifran)

Advogado, Coronel de Polícia e Presidente do IBSP

 <https://orcid.org/0000-0002-6340-6636>

DOI: <https://doi.org/10.57776/s6j6-tj15>

Resumo: O artigo analisa, numa perspectiva luso-brasileira, a influência de três referenciais teóricos — o garantismo penal de Luigi Ferrajoli, o abolicionismo penal associado a Zaffaroni e o direito penal do inimigo de Günther Jakobs — sobre as Ciências Policiais, as decisões judiciais e as políticas públicas de segurança. O autor parte de indicadores sociocriminais comparativos entre Brasil e Portugal, incidindo sobretudo sobre população prisional, tráfico de drogas e pessoas em situação de sem-abrigo, para sustentar que tais correntes ajudam a moldar a forma como o Estado reage ao crime e à desordem social.

A partir dessa base, discute criticamente a legitimidade das abordagens e revistas policiais, mobilizando casos do Brasil e de Portugal, com destaque para a Operação Martim Moniz e para decisões divergentes dos tribunais brasileiros sobre “fundada suspeita”.

Na parte final, o artigo cruza este debate com o problema das drogas, mostrando que o seu consumo e tráfico têm efeitos simultaneamente sanitários e securitários. A conclusão central é que Ferrajoli, Zaffaroni e

Azor Lopes da Silva Júnior

IBSP azor.lopes@ibsp.org.br

Submetido em: 20/02/2026. Aceite em: 18/03/2026

Jakobs continuam a influenciar, de modo direto ou indireto, magistrados, polícias e decisores públicos, devendo as Ciências Policiais produzir conhecimento rigoroso que permita ultrapassar leituras ideológicas ou simplificadoras destes fenómenos complexos.

Palavras-Chave: abolicionismo; garantismo; segurança pública; estupefacientes

Abstract: The paper analyses, from a Luso-Brazilian perspective, the influence of three theoretical frameworks – Luigi Ferrajoli’s criminal garantism, the penal abolitionism associated with Zaffaroni, and Günther Jakobs’s ‘enemy criminal law’—on police science, judicial decisions and public security policies. The author begins with comparative socio-criminal indicators between Brazil and Portugal, focusing primarily on the prison population, drug trafficking and homelessness, to argue that these schools of thought help shape the way the State responds to crime and social disorder.

Building on this foundation, it critically discusses the legitimacy of police stops and searches, drawing on cases from Brazil and Portugal, with particular emphasis on Operation Martim Moniz and on divergent rulings by Brazilian courts regarding ‘reasonable suspicion’.

In the final section, the paper links this debate to the issue of drugs, demonstrating that their consumption and trafficking have simultaneous health and security implications. The central conclusion is that Ferrajoli, Zaffaroni and Jakobs continue to influence, directly or indirectly, magistrates, police officers and public decision-makers, and that Police Sciences must produce rigorous knowledge that enables us to move beyond ideological or simplistic interpretations of these complex phenomena.

Keywords: abolitionism; garantism; public security; drugs (narcotic drugs).

Resumen: El artículo analiza, desde una perspectiva luso-brasileña, la influencia de tres corrientes teóricas – el garantismo penal de Luigi Ferrajoli, el abolicionismo penal asociado a Zaffaroni y el derecho penal del enemigo de Günther Jakobs – sobre las ciencias policiales, las resoluciones judiciales y las políticas públicas de seguridad.

El autor parte de indicadores sociocriminales comparativos entre Brasil y Portugal, centrándose sobre todo en la población reclusa, el tráfico de drogas y las personas sin hogar, para sostener que dichas corrientes contribuyen a moldear la forma en que el Estado reacciona ante el delito y el desorden social.

Partiendo de esta base, analiza críticamente la legitimidad de los enfoques y las revistas policiales, recurriendo a casos de Brasil y Portugal,

con especial atención a la Operación Martim Moniz y a las decisiones divergentes de los tribunales brasileños sobre la «sospecha fundada». En la parte final, el artículo cruza este debate con el problema de las drogas, mostrando que su consumo y tráfico tienen efectos simultáneamente sanitarios y de seguridad. La conclusión central es que Ferrajoli, Zaffaroni y Jakobs siguen influyendo, de manera directa o indirecta, en magistrados, policías y responsables públicos, por lo que las Ciencias Policiales deben producir un conocimiento riguroso que permita superar las lecturas ideológicas o simplistas de estos fenómenos complejos.

Palabras-Clave: abolicionismo; garantismo; seguridad pública; drogas (estupefacientes).

Introdução

No dia 22 de outubro de 2025, estivemos no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), da Polícia de Segurança Pública (PSP), representando o Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP), por ocasião de seu 8.º aniversário de fundação (19 out. 2017), para apresentar a palestra intitulada “As influências de Ferrajoli, Zaffaroni e Jacobs: um olhar pelas Ciências Policiais luso-brasileiras”, com o propósito crítico de traçar um paralelo entre correntes teórico-penais e criminológicas, desde as mais liberalizantes (Abolicionismo de Hulsman e Zaffaroni)¹ às de maior rigorismo (Direito Penal do Inimigo [“Feindstrafrecht”; Feind = inimigo, Strafrecht = direito penal])², passando pelo “Garantismo Penal” (Ferrajoli)³ e seus reflexos nas políticas públicas dirigidas à paz social.

Tomando indicadores sociocriminais, numa perspectiva comparativa entre Brasil e Portugal, suscitamos, como hipótese, a possível influência das teorias do Garantismo Penal (Ferrajoli), do Abolicionista (Zaffaroni) e do Direito Penal do Inimigo (Jacobs), num cenário em que convivem uma população de pessoas em situação de rua⁴ (ou, na literatura de Portugal, PSSA, “Pessoas em Situação de Sem-Abrigo”), os delitos ligados às drogas ilícitas, e as respectivas populações carcerárias, seja de presos provisórios ou definitivos, gerando uma possível consequência na jurisprudência produzida pelos tribunais.

Não fora nosso objetivo – tampouco agora o é – desenvolver maior aprofundamento em cada um dos três referenciais teóricos apresentados, mas sim extrair seus postulados centrais: (1) ao abolicionismo penal proposto por Eugênio Raul Zaffaroni, relacionamos as teorias sociológicas e

criminológicas do “etiquetamento penal” (“*Labelling Theory*”)⁵, do “sistema penal subterrâneo”⁶ e do “realismo marginal”⁷; (2) ao Garantismo Penal de Luigi Ferrajoli, relacionamos a ideia de limitação estatal punitiva pelos comandos constitucionais, a teoria jurídica da validade e da efetividade e a filosofia política exigindo o ônus da justificação externa, com base nos bens e interesses dos quais a tutela ou a garantia constituem a finalidade.

Apresentamos quatro precedentes judiciais brasileiros⁸ e um caso observado pela Provedoria de Justiça portuguesa, questionando a legalidade e sugerindo risco de discriminação, por ocasião das revistas da Polícia de Segurança Pública (PSP) de Portugal, para demonstrar nossa hipótese de que as teorias do “etiquetamento penal”, do “sistema penal subterrâneo” e do “realismo marginal” tratados por Zaffaroni, estão presentes na visão de alguns magistrados, inclusive no trato dos ilícitos relacionados com as drogas.

Na construção deste artigo, ao longo do pós-evento, julgamos oportuno agregar uma referência à contribuição de Poiares sob o título “Justiça, Governança e Media. O caso de Ihor Homenyuk” (2021), porque, em boa conta, reflete a dimensão mediática impactando na tomada de decisões pelo Estado, inclusive de alguns magistrados.

1. Indicadores sociocriminais comparativos – Brasil e Portugal

Começamos nossa palestra apresentando indicadores sociocriminais comparativos entre Brasil e Portugal (outubro de 2025), enquanto a plateia, composta por professores, juristas, sociólogos e chefes de polícia (algo em torno de 150 ouvintes), deixava revelar certo espanto diante das diferenças entre nossos países, como revela o quadro abaixo:

Observa-se que a taxa de pessoas em situação de rua (ou, na literatura de Portugal, PSSA, “Pessoas em Situação de Sem-Abrigo”) é sensivelmente maior no Brasil, enquanto mui acentuadamente maior é sua taxa de população carcerária, discriminados os presos provisórios e aqueles com sentença judicial transitada em julgado, podendo-se notar a expressiva incidência daqueles encarcerados por tráfico de drogas. Todavia, se em números absolutos o efetivo policial brasileiro se mostra quase 18 vezes maior que o de Portugal, se considerado o dado a partir de uma “taxa por cem mil habitantes”, ela esse indicador se revelará menor no Brasil, ainda que não seja tamanha essa discrepância.

Tabela 1 – Indicadores sociocriminais numa perspetiva comparada

INDICADORES	BRASIL	PORTUGAL	FONTE
1 - População residente	212.600.000	10.749.635	IBGE/INE
2 - Pessoas em situação de rua	327.925	10.773	IBGE/OECD
3 - Taxa p.c.m.h. pessoas em situação de rua	154,25	100,22	IBGE-INE/OECD
4 - Efetivo policial (valores absolutos)	796.000	44.532	MJSP-PORDATA
5 - Taxa efetivo policial p.c.m.h.	374,41	414,27	MJSP-PORDATA
6 - População carcerária total	909.067	12.301	CNJ/DGRSP/INE
7 - População carcerária sem sentença definitiva	214.447	2.392	CNJ/DGRSP
8 - Presos por tráfico de drogas	205.741	1.930	CNJ/DGRSP

Fontes: IBGE/CNJ/MJSP-BRASIL --- INE/OECD/PORDATA/DGRSP-PORTUGAL --- Ref. 2024

Portanto, considerados esses indicadores relativos (taxa por cem mil habitantes), resta evidente que o cenário português se mostra bem mais favorável que a atual realidade do Brasil no trato da proteção social e controle da criminalidade.

2. As Ciências Policiais orientando as Agências Policiais

Já assentamos que as Ciências Policiais não nascem num momento estanque, ao contrário, são fruto de uma construção histórica, desde as mais primitivas organizações sociais ao longo da formação do Estado Moderno, naquilo que identificamos como um processo de “apropriação de saberes” oriundos de outras ciências, dentre as quais o Direito se revela o maior fornecedor de insumo para sua base, posto que não se cogita o exercício legítimo e legal do mandato policial sem o conhecimento e o manejo das normas jurídicas que justificam o monopólio do uso da força pública para o cumprimento de suas atribuições (Silva Júnior, 2022).

Nessa linha – e na oportunidade de nossa palestra –, relembramos que Greene (2002) aponta para a existência de três grupos que disputariam a definição das bases do conhecimento no campo policial: (1) *os acadêmicos*, (2) *os chefes de polícia* e (3) *os operacionais de polícia*. Os acadêmicos insistiriam em fixar conhecimento policial no campo da justiça criminal, “como consistindo de cursos do núcleo das artes liberais, o estudo da reação social ao comportamento criminoso, e o uso de teoria e pesquisa para

informar o processo de justiça criminal”; enquanto isso, os chefes de polícia sustentariam a “aplicação do conhecimento adquirido a partir de experiências práticas” e assim se voltariam ao conhecimento da gestão da Administração Pública; finalmente, os operacionais de polícia (“policiais de linha”), defendem a ideia de que a base do conhecimento seriam as “vibrações da rua” (“street vibes”), algo que “consiste dos significados que atribuíram aos tipos de pessoas e situações encontrados no dia-a-dia”.

Mas a questão parece se situar para além do embate meramente voltado ao saber, daí porque, noutra de nossas abordagens académicas (Silva Júnior; Roth 2022), partimos do embate entre os fatores que envolvem a tomada de decisões, seja no plano de gestão ou nos tribunais. Na região mais profunda desse tema em eterno debate, encontraremos o que o jurista brasileiro, Dalmo de Abreu Dallari (1976), apontava como três dualismos ou dilemas, que se entrecrocavam em todas as nações e ao longo dos tempos: (1) *necessidade e possibilidade*⁹; (2) *indivíduos e coletividade*¹⁰; (3) *liberdade e autoridade*¹¹; e, desses três dualismos – todos que acabam por desaguar no campo de atuação das agências policiais ainda que, em última instância, nas mãos dos magistrados nos tribunais – o dualismo “Liberdade e autoridade”, nas palavras do autor, se mostra o mais emblemático e problemático:

[...] para que a dinâmica social se oriente no sentido de um fim determinado, será preciso coordenar a atuação dos indivíduos e dos grupos sociais, sendo indispensável, portanto, o estabelecimento e a preservação de uma ordem, o que implica a possibilidade de coagir. Este é um dos mais difíceis problemas das decisões políticas: o encontro do equilíbrio entre a liberdade e a autoridade. Mantendo-se a liberdade ilimitada, como um valor supremo que não pode ser restringido por qualquer outro, uma vez que nenhum lhe é superior, será bem difícil a preservação da ordem e, conseqüentemente, da coordenação em função de fins. Entretanto, se essa consideração levar ao excesso de restrições à liberdade, para que seja assegurada com a máxima eficácia a preservação da ordem, esta acaba perdendo o caráter de meio para se converter em fim. E então será uma ordem maléfica, por se constituir um empecilho à consecução dos valores fundamentais da pessoa humana, entre os quais se inscreve a liberdade.

Sobre o tema, na Conferência “O Pentaedro das Ciências Policiais: Prisma das Ciências Policiais” (ISCPSI, Lisboa, 2023), focamos como problema de pesquisa a decisão tomada pela 6.^a Turma do Superior Tribunal de Justiça brasileiro, ao julgar o Recurso Ordinário em Habeas Corpus

n.º 158580/BA, e apresentamos o resultado de nossa pesquisa (Silva Júnior, 2024), baseada nos dados colhidos por questionário em parte estruturado (contendo um espaço não estruturado na forma de pergunta aberta) a um grupo de 564 policiais, ao que se somou uma entrevista semiestruturada com 22 chefes de polícia em grupo focal, com o objetivo de tomar dos respondentes: (1) o conceito de “fundada suspeita” (expressão do Código de Processo Penal brasileiro carregada de abstração semântica e discricionariedade delegada); (2) as circunstâncias fáticas capazes de legitimar o poder de submeter suspeitos à busca pessoal.

Para nós, a mesma lógica que dá suporte à tese de que as abordagens ou buscas pessoais conduzidas pelas agências policiais seriam motivadas – consciente ou inconscientemente – pelo chamado “racismo estrutural” (pela preponderância estatística da raça), nos levará a paralelo sofismático de que as prisões (provisórias e definitivas) decretadas pelos juízes e confirmadas pelos tribunais padeceriam do mesmo, porque essa glosa estatística se verifica também nos estabelecimentos prisionais.

3. A ação das Agências Policiais e o problema das Drogas (Estupeficientes) na visão dos Magistrados

Seria bem-vinda, como estratégia de “visibilidade e proximidade” de policiamento, com foco no tráfico de drogas, no comércio ilegal e na imigração ilegal, visando aumentar a sensação de tranquilidade dos cidadãos ou, ao contrário, seria desarrazoada e desproporcional, atingindo dignidade dos cidadãos e residentes, a “Operação Martim Moniz”, conduzida pela Polícia de Segurança Pública (PSP) na zona do Martim Moniz, em Lisboa, a partir de 19 de dezembro de 2024?

Para a Provedoria de Justiça a ação policial teria sido inadequada:

“Nenhuma previsão foi especificamente feita por essa força de segurança quanto à realização de revistas pessoais, respetiva conformidade com a lei ou sequer um juízo de necessidade quanto à aplicação dessa medida no decurso da operação, consignando-se apenas, genericamente, providenciar as medidas de segurança necessárias à execução da operação e dos seus intervenientes. Em conformidade, também é notada a ausência de qualquer menção aos parâmetros de atuação vertidos na NEP acima identificada, tão pouco sendo levado a cabo esforço para contextualizar e fundamentar os procedimentos ali definidos no cenário da operação, tanto no momento da sua preparação, como após a

mesma, aquando da elaboração pela PSP do Relatório final, datado de 24 de dezembro de 2024”. (Nuno Tibiriçá, Valentina Marcelino. *Operação Martim Moniz. Provedoria de Justiça questiona legalidade e risco de discriminação nas revistas da PSP*. Diário de Notícias, 07 jul. 2025).

Com efeito, ressalvado quando a pessoa sob suspeita (visado) consinta documentalmente com a revista pelo agente policial ou no caso de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada – e desde que se vejam presentes “fundados indícios” de grave risco a vida ou a integridade de qualquer pessoa – ou, finalmente, por ocasião da detenção em flagrante por crime punido com pena de prisão, a regra estabelecida no Código de Processo Penal (CPP) de Portugal, por seu Artigo 174.º 1, é de que “*Quando houver indícios de que alguém oculta na sua pessoa quaisquer animais, coisas ou objetos relacionados com um crime ou que possam servir de prova, é ordenada revista*”; isso se assemelha ao que também estabelece o Código de Processo Penal do Brasil: “*Art. 244. A busca pessoal independentemente de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar*”.

Se em Portugal o episódio da “Operação Martim Moniz”, em 19 de dezembro de 2024, ganhou repercussão mediática e com isso o olhar crítico da Provedoria de Justiça, no Brasil, em 19 de abril de 2022, não seria diferente a visão do Ministro do Superior Tribunal de Justiça brasileiro, Rogério Schietti Cruz, relator e condutor do voto-vencedor do Recurso em Habeas Corpus n.º 158.580 – BA¹²:

Entretanto, a normativa constante do art. 244 do CPP não se limita a exigir que a suspeita seja fundada. É preciso, também, que esteja relacionada à “posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito”. Vale dizer, há uma necessária referibilidade da medida, vinculada à sua finalidade legal probatória, a fim de que não se converta em salvo-conduto para abordagens e revistas exploratórias (*fishing expeditions*), baseadas em suspeição genérica existente sobre indivíduos, atitudes ou situações, sem relação específica com a posse de arma proibida ou objeto que constitua corpo de delito de uma infração penal. O art. 244 do CPP não autoriza buscas pessoais praticadas como ‘rotina’ ou ‘praxe’ do policiamento ostensivo, com finalidade preventiva e motivação exploratória, mas apenas buscas pessoais com finalidade probatória e motivação correlata. (SUPERIOR TRIBUNAL

DE JUSTIÇA. Recurso em Habeas Corpus n.º 158.580 – BA. Relator Ministro ROGÉRIO SCHIETTI CRUZ. Julgado em 19 de abril de 2022).

Mas, na perspectiva crítica deste artigo, o que merece destaque são alguns dos fundamentos adotados pelo Ministro Rogério Schietti Cruz que merecem ser transcritos:

A primeira força policial ostensiva de que se tem notícia na história brasileira – fundada um ano depois da chegada da família real portuguesa e da criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil – foi a Guarda Real de Polícia, cuja prioridade, de acordo com Rubens Casara, era o “controle da circulação da massa escrava” (CASARA, Rubens R. R. *Mitologia processual penal*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 228, grifei). [...].

A propósito, no Relatório Final da Comissão de Juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país, produzido em novembro de 2021, por iniciativa da Câmara dos Deputados, destacou-se, no tópico relativo à abordagem policial, que “A polícia, para ser racista, não precisa usar um capuz da Ku Klux Klan. O racismo nas abordagens se infere de um somatório de circunstâncias: a) uma pessoa negra é parada; b) não há justificativa fática para a abordagem; c) outras pessoas brancas não foram paradas e nas mesmas circunstâncias pessoas brancas não seriam paradas. O que explica essa diferença é o racismo.” (p. 460). [...].

Em um país marcado por alta desigualdade social e racial, o policiamento ostensivo tende a se concentrar em grupos marginalizados e considerados potenciais criminosos ou usuais suspeitos, assim definidos por fatores subjetivos, como idade, cor da pele, gênero, classe social, local da residência, vestimentas etc. [...] A pretexto de transmitir uma sensação de segurança à população, as agências policiais – em verdadeiros “tribunais de rua” – cotidianamente constroem os famigerados “elementos suspeitos” com base em preconceitos estruturais, restringem indevidamente seus direitos fundamentais, deixam-lhes graves traumas e, com isso, ainda prejudicam a imagem da própria instituição e aumentam a desconfiança da coletividade sobre ela.

Ora, nos parece razoável como contradita no plano da mesma lógica científica, suscitar a seguinte hipótese: o “racismo estrutural” também teria contaminado o Poder Judiciário brasileiro, de tal forma que os magistrados tendem ao preconceito racial no momento das condenações? Justifica-se a hipótese: dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹³ revelam que em

julho de 2022 o Brasil mantém 910.147 pessoas privadas de liberdade e outras 358.532 contra as quais há mandados de prisão pendentes de cumprimento; o último censo penitenciário publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) é de 2014 e nele se mostra que “a percentagem de pessoas negras no sistema prisional é de 67%, na população brasileira em geral, a proporção é significativamente menor (51%)”¹⁴.

Todavia, veja-se que, pouco tempo após e numa instância judicial superior, o Ministro Gilmar Mendes, na 2.^a Turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso em Habeas Corpus n.º 229.514, viria a assentar uma posição diametralmente diversa: “se um agente do Estado não puder realizar abordagem em via pública a partir de comportamentos suspeitos do alvo, tais como fuga, gesticulações e demais reações típicas, já conhecidas pela ciência aplicada à atividade policial, haverá sério comprometimento do exercício da segurança pública”.

Mais adiante, em 24 de março de 2025, no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.533.503¹⁵, a mesma 2.^a Turma do Supremo Tribunal Federal, por maioria e vencido o relator (Ministro Edson Fachin), decidiu que “É legítima a busca pessoal e veicular realizada com base em atitude suspeita dos buscados revelada por seu nervosismo diante da presença dos policiais no local em que se encontravam e pelo fato de um deles ter se identificado falsamente para omitir registros criminais”. Nesse *Leading Case* inclusive foi registrado que o Tribunal Pleno, no julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus n.º 169.788, o Ministro Alexandre de Moraes, proclamou que a justa causa para o ingresso forçado em domicílio “não exige a certeza da ocorrência de delito, mas, sim, fundadas razões a respeito”; veja-se – e aqui vale um destaque – o prestígio semântico e conceitual que é dado à expressão “fundadas razões” (ou “fundada suspeita”), a ponto de se legitimar a ação estatal mesmo diante de um bem jurídico de extrema estatura (inviolabilidade domiciliar: direito fundamental em nível constitucional)¹⁶ que a busca pessoal, esta que é regradada por norma infraconstitucional (Código de Processo Penal).

Cruza com essa questão (abordagem e busca pessoal), as ações das agências policiais no enfrentamento ao uso de drogas ilícitas e sua correlação com outros delitos (roubos e homicídios principalmente), diante do quadro apresentado em que, tanto no meio das pessoas em situação de rua (PSSA, “Pessoas em Situação de Sem-Abrigo”) quanto das demais, tanto no Brasil, quanto, em menor proporção, em Portugal (Presos por tráfico de Drogas: [Brasil – outubro de 2025: 205.741 presos]; [Portugal – outubro

de 2025: 1.930 presos]; População em situação de Rua: [Brasil – outubro de 2025: 327.925 pessoas] ; [Portugal – outubro de 2025: 10.773 pessoas]].

O uso (ou abuso) de substâncias entorpecentes (lícitas ou ilícitas) por moradores em situação de rua (PSSA) já é objeto de outras pesquisas; a pesquisa Valentim *et al* (2020) realizada na cidade de Lisboa em março de 2018 apontava que em Portugal, “No que se refere ao consumo de substâncias, concluiu-se que a maioria fuma diariamente tabaco (56,8%), consome bebidas alcoólicas (51,8%) e tem história de consumo de drogas ilícitas ao longo da vida (52,8%)”; no Brasil, uma das tantas pesquisas (Hungaro *et al*, 2020) demonstrou que a maconha prevalece nessa comunidade (67,9%/55,9%), seguida pelo crack (63,9%/59,5%), cocaína (44,1%/11,9%), inalantes (40,1%/11,5%), anfetamina (25,4%/4,7%), sedativos (13,5%/3,2%), alucinógenos (13,5%/1,7%), opioides (3,2%/0,8%) e injetáveis (8,4%).

No Brasil, em 2006, Paim Kessler *et al* (2012) realizaram uma pesquisa em quatro capitais (Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador), com 738 usuários de drogas e concluíram que “usuários de crack apresentaram significativamente mais problemas ocupacionais, familiares e legais, principalmente por tráfico e roubo”; o trabalho foi apresentado na 30.^a Semana Científica do Hospital de Clínicas de Porto Alegre e, em 2012, publicado no *The American Journal on Addictions*.

Em arremate, retomando o problema que desagua nas mãos das agências policiais, veja-se quão contraditória foi a decisão do Supremo Tribunal Federal brasileiro, prolatada em em 26 de junho de 2024 no julgamento do Recurso Extraordinário n. 635.659/SP, elevado à categoria de Tese firmada em regime de Repercussão Geral como Tema 506, ao tratar da posse da “*Cannabis Sativa*”:

“1. Não comete infração penal quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, a substância cannabis sativa, sem prejuízo do reconhecimento da ilicitude extrapenal da conduta, com apreensão da droga e aplicação de sanções de advertência sobre os efeitos dela (art. 28, I) e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo (art. 28, III). 2. As sanções estabelecidas nos incisos I e III do art. 28 da Lei 11.343/06 serão aplicadas pelo juiz em procedimento de natureza não penal, sem nenhuma repercussão criminal para a conduta. 3. Em se tratando da posse de cannabis para consumo pessoal, a autoridade policial apreenderá a substância e notificará o autor do fato para comparecer em Juízo, na forma do regulamento a ser aprovado pelo CNJ. Até que o CNJ delibere a respeito, a competência para julgar as condutas do art. 28 da Lei 11.343/06 será dos

Juizados Especiais Criminais, segundo a sistemática atual, vedada a atribuição de quaisquer efeitos penais para a sentença.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TEMA 506 – Tipicidade do porte de droga para consumo pessoal. Ministro Gilmar Ferreira Mendes, Leading Case: Recurso Extraordinário n.º 635.659/SP).

Faz-se aqui necessário uma explicação didática, para perfeita compreensão dos efeitos desse *Leading Case*. A Constituição da República Federativa do Brasil coloca nossa mais alta corte (STF) com a função de guardião da Lei Maior (“*Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição*”) e, por essa razão, em sede de controle difuso de constitucionalidade julgar qualquer violação à Carta Constitucional por meio dos Recursos Extraordinários¹⁷. Arrematando a questão, o Código de Processo Civil brasileiro estabelece que as teses firmadas em sede de Repercussão Geral serão aplicadas em todo o território nacional¹⁸.

Acontece que, malgrado o que se decidiu, o Conselho Nacional de Justiça (órgão presidido pelo Presidente do mesmo Supremo Tribunal Federal), até hoje, não só deixou de regulamentar a matéria¹⁹ como, também, revogou a sua própria Portaria n.º 16, de 28 de janeiro de 2025²⁰, de janeiro de 2025, que instituiu um Grupo de Trabalho destinado à realização de estudos e à apresentação de propostas sobre o tema.

Mas não é só no Brasil que essa questão é penosa no trato e na busca de solução. Dizem, em Portugal, que a Lei n. 30, de 2000, teria constituído a base de uma política inovadora geradora de resultados muito positivos, enfrentando a questão por cinco vetores: prevenção, dissuasão, redução de riscos e minimização de danos, tratamento e reinserção, tal como se afirma noutra lei lusitana, o Decreto-Lei n. 89, de outubro de 2023, que “Portugal é internacionalmente reconhecido na área da saúde pública em matéria de resposta às dependências e aos comportamentos aditivos”, a partir da aprovação, em 1999, da Estratégia Nacional de Luta contra a Droga²¹ e, subsequentemente, a decisão de descriminalizar o consumo, a aquisição e a detenção para consumo próprio de substâncias ilícitas:

A vontade do Governo é adoptar uma estratégia verdadeiramente nacional, no duplo sentido que consiste, por um lado, no facto de resultar de um processo amplamente participado, em que tiveram ocasião de intervir, também, as diferentes forças políticas, e, por outro, no facto de esta ser uma estratégia que faz apelo às iniciativas das instituições da sociedade civil e procura

mobilizar a sociedade portuguesa, no seu conjunto e sobretudo os jovens, para enfrentar o grave problema da droga. [...].

Em primeiro lugar, e apesar da persistente gravidade do fenómeno da droga em Portugal, parece verificar-se, em termos gerais, uma relativa estabilização dos índices de consumo de drogas ilícitas clássicas, senão mesmo uma descida desses valores, mais acentuada para a heroína, acompanhada de uma tendência para uma alteração qualitativa expressa, sobretudo, no preocupante crescimento do consumo de novas drogas sintéticas, designadamente de ecstasy.

Em segundo lugar, os dados disponíveis revelam que a heroína é, sem margem para dúvida, a droga de mais nefastos efeitos sociais e sanitários, responsável pela quase totalidade das consultas nos CAT, pelos elevados índices de seropositividade ao HIV e às hepatites, pelo crescente número de casos de toxicodependentes com sida, pelo desemprego que afecta um número considerável de toxicodependentes, pela maior parte das intervenções das autoridades junto de presumíveis infractores, pela maioria das condenações por violação da lei da droga e, ainda, pelo contínuo crescimento dos casos de overdose. Se o consumo de heroína se poderá dizer, tendencialmente, em decréscimo, não deixa de ser preocupante o aumento da quantidade de heroína apreendida em 1998 e, também, o aumento do respectivo número de apreensões.

Em terceiro lugar, o haxixe continua a ser, de longe, a droga ilícita mais consumida entre nós, não obstante a substancial diminuição da quantidade desta droga apreendida em 1998.

De tudo, seja no Brasil, em Portugal como em todos os Estados Democráticos de Direito, não se descure que o uso ou abuso de drogas lícitas ou ilícitas seja um problema de saúde pública complexo e que, por essa razão, deva ser abordado por essa perspectiva. Todavia, exactamente a partir dessa complexidade, é que se revela inegável o reflexo desse problema no campo da segurança pública fragilizando a paz social, tanto por conta dos delitos criminais praticados, seja por indivíduos viciados, quanto por aqueles outros que integram organizações criminosas do narcotráfico, exigindo atuação dos órgãos que integram os sistemas de proteção social (agências policiais) e de justiça criminal (Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Penitenciário).

Conclusão

As pesquisas apontam que a busca de repressão aos delitos relacionados com o tráfico de drogas ou à prevenção daqueles decorrentes do uso (ou abuso) dessas substâncias ilícitas é, em grande parte, o que motiva a ação das agências policiais de abordar e revistas suspeitos no cotidiano.

Quanto à questão da legitimidade e legalidade dessas ações policiais, no campo do Direito Comparado, sempre é referida a doutrina norte-americana, encampada por sua Suprema Corte, e publicada por Henry F. Fradella e Michael D. White sob o título “*Stop and Frisk Theory*”²² (teoria do poder policial de parar e revistar). Aparentemente, essa teoria convive em harmonia com a também norte-americana “*Miranda Rights*”²³, tal como convivem a “*Fruits of the Poisonous Tree*”²⁴ (teoria dos frutos da árvore envenenada) e a “*Inevitable Discovery Doctrine*”²⁵ (doutrina da descoberta inevitável).

Tanto assim também no Brasil e em Portugal, nem sempre abordagens policiais sobre suspeitos (ou “visados”, no Direito português) se desdobram em buscas pessoais, o que evidencia todas essas distinções e demonstra que as buscas pessoais ocorrem, no mais das vezes, quando necessárias e baseadas em “fundada suspeita” (ou “indícios”, no Direito português) de posse de arma proibida, de objetos ou de papéis que constituam corpo de delito (ou “coisas ou objetos relacionados com um crime ou que possam servir de prova”, no Direito Português).

Assim, no sistema jurídico brasileiro a “abordagem” policial encontra seu fundamento no artigo 78 do Código Tributário Nacional²⁶, como atividade discricionária em razão de interesse público concernente à segurança, o que é um algo distinto da “busca pessoal” ou “revista” (Art. 244 do Código de Processo Penal brasileiro; Art. 174.º do Código de Processo Penal português), esta focada na suspeita de posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito. Disso decorre, ao nosso sentir, que não haja espaço na ordem normativa para aquilo que muitos sustentam como “busca pessoal preventiva”.

Na intersecção desse dilema de legalidade e legitimidade policial, com o problema de ordem pública, decorrente do uso de drogas ilícitas, particularmente por moradores em situação de rua (ou “Pessoas em Situação de Sem-Abrigo”, na literatura portuguesa), o que se apura é a forte influência das teorias de fundo jurídico e sociológico de Ferrajoli, Zaffaroni ou Jacobs, por ocasião da tomada de decisão pelas autoridades do Estado e na adoção de estratégias e políticas públicas, o que mereceria especial atenção no

campo das Ciências Policiais, com o objetivo de se produzir conhecimento capaz de afastar visões preconcebidas de que tal complexidade lhe fugiria às indagações e investigações científicas.

Referências

- Dallari, Dalmo de Abreu (1976). *Elementos de teoria geral do Estado*. Saraiva.
- Expresso (2021). Extinção do SEF. Investigação Criminal fica com a PJ, 15.01.2021. In <https://expresso.pt/sociedade/2021-01-15-Extincao-do-SEF-Investigacao-criminal-fica-com-a-PJ> – 15.01.2021 (consultado em 01.02.2021).
- Hungaro, A. A.; Gavioli, A.; Christóphoro, R.; Marangoni, S.R.; Alirão, R.F.; Rodrigues, A.L.; et al. Homeless population: characterization and contextualization by census research. *Revista Brasileira de Enfermagem*. 2020;73(5). <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2019-0236>.
- Kelsen, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. [3.^a tiragem]. Martins Fontes, 1999.
- Kessler FHP et al. Crack users show high rates of antisocial personality disorder, engagement in illegal activities and other psychosocial problems. *The American Journal on Addictions*. 2012;21(4):370-380. DOI: 10.1111/j.1521-0391.2012.00245.x.
- Poiães, N. (2021). Justiça, Governança e Media: o caso de Ihor Homenyuk, *Politeia: Revista Portuguesa de Ciências Policiais*, ano XVIII, pp. 115-141, ICPOL-ISCPSI, ISSN 1646-0367.
- Portugal. Comissão para a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga. *Estratégia Nacional de Luta contra a Droga*. Presidência do Conselho de Ministros, 1999.
- Silva Júnior, A. L.; Fernandes, R. N. A.; Machado, P. F. S. F. (Coord.) (2022). *Ciências policiais: conceito, objeto e método de investigação científica*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2022a.
- Silva Júnior, A. L. (Coord); Roth, J. R. (Org.) (2022). *Polícia Preventiva no Brasil: abordagens e busca pessoal*. Editora Dialética.
- Silva Júnior, A.L. (2024). O olhar policial sobre «fundados indícios» ou «fundada suspeita». In: Fernandes, R.; Machado, P. (Coord.). *40 anos de Ciências Policiais em Portugal*. Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Valentim, O., Moutinho, L., Pinho, L., Firmino, C., Tomás, C., & Querido, A. (2020). Consumo de álcool e vulnerabilidade em saúde das pessoas em situação de sem abrigo. *Revista Portuguesa de Enfermagem de Saúde Mental* (spe 8), 29-36.

Notas

¹ Do original texto: Eugenio Raúl Zaffaroni, «*El abolicionismo penal de Louk Hulsman*», *Doctrina Penal*, 5 (1983), pp. 365–368; a versão lusófona foi publicada no Brasil como: Eugenio Raúl Zaffaroni, *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*, trad. Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição, Rio de Janeiro, Revan, 1991 (5.^a ed. revista: Rio de Janeiro, Revan, 2012).

² Do artigo original em alemão: Jakobs, Günther. *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht*. HRRS (*Höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht*), 1985; a versão lusófona foi publicada no Brasil como capítulo da obra: Günther Jakobs; Manuel Cancio Meliá, *Direito Penal do Inimigo (o debate)*, trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli, Barueri (SP), Livraria do Advogado, 2003.

³ Da versão original em italiano: Luigi Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, Laterza, 1989; a versão lusófona foi publicada no Brasil: Luigi Ferrajoli, *Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal*, trad. Ana Paula Zomer Sica et al., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2002.

⁴ No Brasil, o Decreto Federal n.º 7.053, de 23 dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), define população em situação de rua como “Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”.

⁵ Da versão original norte-americana: Tannenbaum, Frank, *Crime and the Community*, New York, Columbia University Press, 1938; a versão lusófona foi publicada no Brasil: Becker, Howard S., *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*, trad. Maria Luiza X. de A. Borges, Rio de Janeiro, Zahar, 2008.

⁶ Castro, Lola Aniyar de. *Derechos humanos, modelo integral de la ciencia penal y sistema penal subterráneo*, In: Zaffaroni, E. R. (coord.), *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina: primer informe*, Buenos Aires, Depalma / Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1984, pp.

⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Criminología: aproximación desde un margen*, Bogotá, Editorial Temis, 1988.

⁸ (1) SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário com Agravo 1.562.900/RS. Ministro Nunes Marques. Brasília, 1.º de setembro de 2025; (2) SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. HABEAS CORPUS 888.216. Ministro Rogério Schietti Cruz, Voto Vencido. STJ muda posição sobre abordagem policial e fundada suspeita. *Revista Consultor Jurídico*, 14 de out. 2025; (3) SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Habeas Corpus n.º 883088 – SP. Ministro Otávio de Almeida Toledo, Brasília, 04 de setembro de 2025; (4) SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TEMA 506 – Tipicidade do porte de droga para consumo pessoal. Ministro Gilmar Ferreira Mendes, *Leading Case*: Recurso Extraordinário n.º 635.659/SP.

⁹ “**Necessidade e possibilidade.** É preciso, antes de mais nada, identificar as necessidades preponderantes do povo, considerando como tais as aspirações de progresso, em sentido amplo, ou então o conjunto das condições e dos elementos que asseguram a sobrevivência dos indivíduos e dos grupos sociais em condições compatíveis com a

natureza humana. Não basta, entretanto, a identificação dessas necessidades, pois se elas indicam a orientação a tomar devem, porém, ser atendidas de conformidade com os meios disponíveis em cada Estado. De acordo com as possibilidades é que se deverá estabelecer a organização, bem como as etapas a serem atingidas até a consecução dos objetivos mais altos”.

¹⁰ “**Indivíduos e coletividade.** Outro ponto importante a ser considerado, na tomada de decisões políticas, é a conciliação entre as necessidades dos indivíduos e as da coletividade. Reconhecendo o indivíduo como o valor mais alto, em função do qual existem a sociedade e o Estado, pode parecer natural dar-se preferência, invariavelmente, às necessidades individuais. É preciso ter em conta, no entanto, que o indivíduo não existe isolado e que a coletividade é a soma dos indivíduos. Assim, não se há de anular o indivíduo dando precedência sistemática à coletividade, mas também será inadequada a preponderância automática do individual, pois ela poderá levar à satisfação de um indivíduo ou de apenas alguns, em detrimento das necessidades de muitos ou de quase todos, externadas sob a forma de interesse coletivo.”.

¹¹ “**Liberdade e autoridade.** Na escolha dos meios de satisfação das necessidades será necessário, não raro, determinar limitações à liberdade individual a fim de aumentar a eficácia dos meios disponíveis. Além disso, para que a dinâmica social se oriente no sentido de um fim determinado, será preciso coordenar a atuação dos indivíduos e dos grupos sociais, sendo indispensável, portanto, o estabelecimento e a preservação de uma ordem, o que implica a possibilidade de coagir. Este é um dos mais difíceis problemas das decisões políticas: o encontro do equilíbrio entre a liberdade e a autoridade. Mantendo-se a liberdade ilimitada, como um valor supremo que não pode ser restringido por qualquer outro, uma vez que nenhum lhe é superior, será bem difícil a preservação da ordem e, conseqüentemente, da coordenação em função de fins. Entretanto, se essa consideração levar ao excesso de restrições à liberdade, para que seja assegurada com a máxima eficácia a preservação da ordem, esta acaba perdendo o caráter de meio para se converter em fim. E então será uma ordem maléfica, por se constituir um empecilho à consecução dos valores fundamentais da pessoa humana, entre os quais se inscreve a liberdade. Como se verifica, o Estado e o povo estão permanentemente implicados num processo de decisões políticas. Estas, quanto possível, devem ser enquadradas num sistema jurídico, suficientemente eficaz para conservação de uma ordem orientada para determinados fins, mas necessariamente flexível, para permitir o aparecimento e a integração de novos meios e para assegurar a reformulação da concepção dos objetivos fundamentais, quando isto for exigido pela alteração substancial das condições de vida social.”.

¹² Uma síntese do caso: no início da madrugada de 05 de setembro de 2020, no município baiano de Vitória da Conquista, quando, ao que consta, após sair do trabalho, um cidadão de 42 anos, que seguia pilotando sua motocicleta com uma mochila às costas, foi alvo de abordagem por uma guarnição de Polícia Militar, do que resultou encontrarem em seu poder 50 porções de maconha, 72 “pipetas” de cocaína e uma balança de precisão. Por esses fatos o homem foi conduzido preso, autuado em flagrante delito por tráfico de entorpecentes e, em audiência de custódia, decretada sua prisão preventiva. A Defensoria Pública recorreu ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, que não concedeu a ordem de Habeas Corpus.

¹³ São 907.995 presos, dos quais 407.545 são presos provisórios, 195.110 se acham em execução provisória, outros 303.799 em fase execução definitiva da pena e, uma

pequena parcela de 1.541, cumprem prisão civil decorrente de inadimplemento injustificado de pensão alimentícia; outra parte daqueles privados de liberdade é composta por 2.152 menores internados, dos quais 730 provisoriamente, 187 em execução provisória e 1.235 em execução definitiva da medida socioeducativa de internação. Disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>. Acesso em 19 jul. 2022.

¹⁴ Cf. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN). Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen- nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em 19 jul. 2022.

¹⁵ Nesse caso, cita o acórdão, que os policiais estavam abastecendo a viatura em posto de gasolina quando perceberam nervosismo diante da presença deles em indivíduos que estavam em outro carro, o que os motivou a abordá-los, ocasião na qual um dos indivíduos se identificou falsamente para omitir registros criminais anteriores, sendo, na sequência, realizada a revista veicular, durante a qual foram encontradas as drogas.

¹⁶ É interessante, na perspectiva comparativa deste artigo, o que o Ministro Gilmar Ferreira Mendes consignou ao julgar o Agravo Regimental no Habeas Corpus n.º 224.294, em 28 de fevereiro de 2023: “O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem parte de um texto normativo menos protetivo para chegar a uma conclusão de maior afirmação da garantia. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem dispõe sobre a inviolabilidade domiciliar em seu artigo 8.º. Esse texto se limita a estabelecer que a violação ao domicílio é tolerável quando estiver prevista na lei. Para além disso, a lei somente pode permitir a ingerência se constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para assegurar uma finalidade aceitável segurança nacional, segurança pública, bem-estar econômico do país, defesa da ordem e prevenção das infrações penais, proteção da saúde ou da moral, ou proteção dos direitos e das liberdades de terceiros. Entende-se que a exigência de um mandado judicial autorizando a interferência no domicílio é importante para evitar abusos e arbítrios. No entanto, em situações exigentes, a ausência de mandado judicial prévio pode ser contrabalançada pela disponibilidade de um controle ex post factum. Assim, as buscas sem autorização judicial deverão ser passíveis de rigoroso escrutínio a posteriori por magistrado nesse sentido, Heino contra Finlândia (caso n. 56720/09), decisão de 15.2.2011; Smirnov contra Rússia (caso 71362/01), decisão de 7.6.2007.”

¹⁷ Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, [...] III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição;

¹⁸ Código de Processo Civil brasileiro. Art. 987. [...] § 2.º Apreciado o mérito do recurso, a tese jurídica adotada pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça será aplicada no território nacional a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito.

¹⁹ “CNJ fará levantamento para cumprir decisão do STF sobre descriminalização da maconha para uso pessoal”. 27 de junho de 2024, CNJ / Agência CNJ de Notícias. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-fara-levantamento-para-cumprir-decisao-do-stf-sobre-descriminalizacao-da-maconha-para-uso-pessoal/>. Acesso em 06 mar. 2026.

²⁰ A Portaria n.º 16 de 28/01/2025, que instituiu o Grupo de Trabalho destinado à realização de estudos e à apresentação de propostas, com vistas à formulação de regulamento para adoção das medidas visando ao cumprimento da decisão do Supremo

Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 635.659 (Tema 506), referente à posse de pequenas quantidades de cannabis sativa para uso pessoal, foi revogada pela Portaria n. 233, de 4 de agosto de 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5967>. Acesso em 06 mar. 2026.

²¹ Portugal. Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99. Disponível em: https://www.euda.europa.eu/drugs-library/portugals-national-drug-strategy-1999-portuguese-version_en. Acesso em 06 mar. 2026.

²² Henry F. Fradella e Michael D. White, da Universidade do Estado do Arizona, que publicaram sob o título. Disponível em: <https://ccjls.scholasticahq.com/api/v1/articles/2723-reforming-stop-and-frisk.pdf>. Acesso em 20 jun. 2022.

²³ Decidiu-se a partir da conhecida “Miranda Rights”: “Our holding will be spelled out with some specificity in the pages which follow but briefly stated it is this: the prosecution may not use statements, whether exculpatory or inculpatory, stemming from custodial interrogation of the defendant unless it demonstrates the use of procedural safeguards effective to secure the privilege against self-incrimination. By custodial interrogation, we mean questioning initiated by law enforcement officers after a person has been taken into custody or otherwise deprived of his freedom of action in any significant way. As for the procedural safeguards to be employed, unless other fully effective means are devised to inform accused persons of their right of silence and to assure a continuous opportunity to exercise it, the following measures are required. Prior to any questioning, the person must be warned that he has a right to remain silent, that any statement he does make may be used as evidence against him, and that he has a right to the presence of an attorney, either retained or appointed. The defendant may waive effectuation of these rights, provided the waiver is made voluntarily, knowingly and intelligently. If, however, he indicates in any manner and at any stage of the process that he wishes to consult with an attorney before speaking there can be no questioning. Likewise, if the individual is alone and indicates in any manner that he does not wish to be interrogated, the police may not question him. The mere fact that he may have answered some questions or volunteered some statements on his own does not deprive him of the right to refrain from answering any further inquiries until he has consulted with an attorney and thereafter consents to be questioned” **Tradução livre do autor:** “Nossa decisão será exposta com alguma especificidade nas páginas que seguem, mas, de forma resumida, é a seguinte: a acusação não pode utilizar declarações, sejam elas exculpatórias ou incriminatórias, decorrentes de interrogatório custodial do réu, a menos que demonstre o emprego de garantias procedimentais eficazes para assegurar o privilégio contra a autoincriminação. Por interrogatório custodial entendemos o questionamento iniciado por agentes da lei após a pessoa ter sido colocada sob custódia ou de qualquer outra forma privada de sua liberdade de ação de maneira significativa. Quanto às garantias procedimentais a serem adotadas, salvo se forem concebidos outros meios plenamente eficazes para informar os acusados de seu direito ao silêncio e assegurar uma oportunidade contínua de exercê-lo, são exigidas as seguintes medidas. Antes de qualquer questionamento, a pessoa deve ser advertida de que tem o direito de permanecer em silêncio, de que qualquer declaração que fizer poderá ser utilizada como prova contra ela e de que tem o direito à presença de um advogado, seja constituído ou nomeado. O réu pode renunciar ao exercício desses direitos, desde que essa renúncia seja feita de forma voluntária, consciente e esclarecida. Se, contudo, ele indicar, de qualquer modo e em qualquer etapa do procedimento, que

deseja consultar um advogado antes de falar, não poderá haver interrogatório. Do mesmo modo, se o indivíduo estiver sozinho e indicar de qualquer forma que não deseja ser interrogado, a polícia não poderá questioná-lo. O simples fato de ele ter respondido a algumas perguntas ou feito declarações espontaneamente não o priva do direito de se recusar a responder a novas perguntas até que tenha consultado um advogado e, posteriormente, consinta em ser interrogado.”. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/384/436>. Acesso em 23 jun. 2022.

²⁴ “The Fourth Amendment establishes that a person’s home is their “castle” and it is “not to be invaded by any general authority to search.” Weeks v. United States, 232 U.S. 383, 390 (1914). That principle was violated here when Officer Rhodes conducted a warrantless search of a tarp within the curtilage of Petitioner’s home. That Rhodes was searching for a stolen vehicle does not excuse the violation. The “ready mobility” of a stolen vehicle may, of course, “create[] a risk” that the vehicle “will be permanently lost while a warrant is obtained.” Houghton, 526 U.S. at 304. But that risk cannot justify putting a hole in the Fourth Amendment big enough to drive a Ferrari through – or, for that matter, a stolen orange-and-black Suzuki motorcycle.”. **Tradução livre do autor:** “A Quarta Emenda estabelece que a casa de uma pessoa é o seu ‘castelo’ e que ela ‘não deve ser invadida por qualquer autoridade geral de busca’. Weeks v. United States, 232 U.S. 383, 390 (1914). Esse princípio foi violado no presente caso quando o agente Rhodes realizou uma busca sem mandado em uma lona situada na área adjacente (curtilage) da residência do requerente. O fato de Rhodes estar procurando um veículo furtado não justifica a violação. A “pronta mobilidade” de um veículo furtado pode, evidentemente, “criar o risco” de que o veículo “se perca permanentemente enquanto se obtém um mandado”. Wyoming v. Houghton, 526 U.S. 295, 304 (1999). Mas esse risco não pode justificar a criação de uma brecha na Quarta Emenda grande o suficiente para se passar com uma Ferrari – ou, nesse caso, com uma motocicleta Suzuki laranja e preta furtada.”. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/16/16-1027/20705/20171117152756741_16-1027%20tsac%20Restore%20the%20Fourth%20Inc.pdf. Acesso em 23 jun. 2022.

²⁵ A “inevitable discovery doctrine” norte-americana (doutrina da descoberta inevitável) proclama: “If the prosecution can establish by a preponderance of the evidence that the information ultimately or inevitably would have been discovered by lawful means – here the volunteers’ search – then the deterrence rationale has so little basis that the evidence should be received. Anything less would reject logic, experience, and common sense.”. **Tradução livre do autor:** “Se a acusação puder demonstrar, por preponderância da prova, que a informação, em última análise ou inevitavelmente, teria sido descoberta por meios lícitos – neste caso, pela busca realizada pelos voluntários –, então a razão dissuasória tem fundamento tão reduzido que a prova deve ser admitida. Qualquer conclusão diferente rejeitaria a lógica, a experiência e o senso comum.”. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep467/usrep467431/usrep467431.pdf>. Acesso em 06 mar. 2026.

²⁶ Código Tributário Nacional. Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder

Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

A Broken Windows Theory (BWT) **– Teoria das Janelas Partidas:** **uma análise crítica de segurança** **urbana e percepção de risco**

MARIA BRÁS

Doutorada em Psicologia

Universidade do Algarve – ESGHT

*ICPOL – Centro de Investigação do Instituto Superior
de Ciências Policiais e Segurança Interna*

 <https://orcid.org/0000-0002-1817-7694>

DOI: <https://doi.org/10.57776/dc1f-9m55>

Resumo: Este artigo apresenta uma reavaliação crítica da *Broken Windows Theory* (doravante BWT), à luz das abordagens contemporâneas da segurança urbana e das suas implicações metodológicas, éticas e territoriais. A partir de uma revisão bibliográfica sistematizada, são analisadas as origens, a difusão e os contributos interpretativos da teoria, bem como os seus impactos controversos na prática, com destaque para a criminalização da pobreza, o reforço das desigualdades raciais e o policiamento seletivo. O artigo discute abordagens alternativas, como a eficácia coletiva, o policiamento comunitário e o urbanismo inclusivo, propondo uma compreensão integrada e participativa da segurança urbana. Este trabalho corresponde à fase inicial de um projeto de investigação aplicada no município de Faro, que visa analisar as percepções locais de (in)segurança e apoiar a formulação de políticas públicas sensíveis ao contexto e baseadas em evidências empíricas. Conclui-se que a segurança

Maria Brás

Universidade do Algarve: mfbras@ualg.pt

Submetido em: 11/07/2025. Aceite em: 11/11/2025

urbana deve ser entendida como uma construção social coletiva, sustentada na coesão comunitária, na justiça espacial e na participação ativa.

Palavras-chave: segurança urbana; BWT; policiamento; espaço público; percepção de insegurança

Abstract: This article critically revisits the Broken Windows Theory (BWT) in light of contemporary perspectives on urban security. Drawing on an extensive literature review, it explores the origins, dissemination, and interpretative strengths of the theory, while highlighting its most contested effects—namely, the criminalization of poverty, racialized policing, and territorial stigmatization. The paper contrasts BWT with alternative frameworks such as collective efficacy, community policing, and inclusive urbanism, arguing for a more integrated and participatory vision of safety.

This work constitutes the theoretical foundation of an ongoing empirical study in Faro, Portugal, which investigates local perceptions of (in) security in relation to public space, social cohesion, and institutional trust. The study aims to inform context-sensitive public policies based on evidence rather than punitive models.

The findings underscore the importance of understanding urban security as a socially constructed and relational phenomenon, rooted in community resilience, spatial justice, and civic engagement.

Keywords: urban security; BWT; social cohesion; public space; perception of insecurity

Resumen: Este artículo ofrece una revisión crítica de la Broken Windows Theory – BWT a la luz de los enfoques contemporáneos sobre la seguridad urbana. A partir de una revisión bibliográfica exhaustiva, se analizan los orígenes, la difusión y las aportaciones interpretativas de la teoría, así como sus efectos más controvertidos, como la criminalización de la pobreza, el control policial selectivo y la estigmatización territorial. El trabajo contrasta la BWT con enfoques alternativos, como la eficacia colectiva, la policía comunitaria y el urbanismo inclusivo, abogando por una visión de la seguridad más integrada y participativa. Este estudio constituye la base teórica de una investigación empírica en curso en la ciudad de Faro (Portugal), centrada en las percepciones locales de (in) seguridad en relación con el espacio público, la cohesión social y la confianza institucional. El objetivo es fundamentar políticas públicas contextualizadas, orientadas por la evidencia y no por modelos punitivos. Los resultados destacan la necesidad de comprender la seguridad urbana como un fenómeno relacional y socialmente construido, basado en la resiliencia comunitaria, la justicia espacial y la participación ciudadana.

Palavras-clave: seguridad urbana; BWT; cohesión social; espacio público; percepción de inseguridad

Introdução

Num contexto urbano marcado por desigualdades territoriais, dinâmicas de segregação e percepções generalizadas de insegurança, a segurança urbana tornou-se uma dimensão estratégica das políticas públicas e da governação local. A forma como o espaço urbano é gerido em termos de ordem, manutenção e convivência influencia diretamente a qualidade de vida, a coesão social e a confiança institucional. Neste quadro, a segurança deixou de ser considerada uma função exclusivamente policial para assumir uma natureza multidimensional, na qual convergem fatores sociais, espaciais e institucionais (Body-Gendrot, 2012; UN-Habitat, 2007).

Entre os modelos teóricos que mais influenciaram as estratégias de segurança urbana nas últimas décadas destaca-se a Broken Windows Theory (BWT), proposta por Wilson e Kelling (1982). Esta teoria sugere que sinais visíveis de desordem no espaço público, como janelas partidas, grafitis ou lixo acumulado, geram percepções de abandono e permissividade institucional, desencadeando ciclos de retração cívica, medo e, potencialmente, criminalidade. A aplicação prática da BWT, especialmente em cidades norte-americanas como Nova Iorque, deu origem a políticas de policiamento de “tolerância zero” e a intervenções urbanas focadas na repressão de incividades (Bratton & Knobler, 1998; Harcourt, 2001).

Estudos empíricos identificaram efeitos secundários associados a essas estratégias, incluindo detenções por delitos menores, sobrecarga dos sistemas de justiça criminal e tensões nas relações entre forças de segurança e comunidades vulneráveis (Fagan & Davies, 2000; Roberts, 1998). Por outro lado, a validade empírica da BWT tem sido amplamente questionada. Investigações como as de Harcourt (2001) e Sampson e Raudenbush (2004) sublinham que a relação entre desordem e crime não é linear nem universal, sendo mediada por fatores estruturais como pobreza, segregação e níveis de coesão social.

Neste contexto, emergiram abordagens alternativas, como a teoria da eficácia coletiva (Sampson, Raudenbush & Earls, 1997), o policiamento comunitário (Cordner, 1998) e propostas de urbanismo participativo (Cozens & Love, 2015), que enfatizam a importância de redes sociais locais, da

confiança interpessoal e da qualidade do ambiente urbano na prevenção da insegurança.

O presente artigo tem dois objetivos principais: (1) analisar criticamente a BWT, identificando os seus fundamentos, limitações e implicações para as políticas de segurança urbana; e (2) delinear uma estrutura conceptual que fundamente a fase empírica de uma investigação aplicada em curso na cidade de Faro. Esta fase futura visa analisar, através de inquérito à população local, as perceções de (in)segurança urbana e a validade dos diferentes modelos interpretativos no contexto territorial específico.

A análise crítica que aqui se propõe parte da necessidade de rever os fundamentos e efeitos da BWT à luz dos atuais desafios urbanos em cidades médias como Faro, onde a perceção de insegurança não decorre necessariamente da criminalidade registada, mas de fatores sociais e simbólicos mais amplos.

1. Referencial Teórico

1.1. *A Broken Windows Theory (BWT)* – “Teoria das Janelas Partidas”

A BWT, desenvolvida por Wilson e Kelling (1982), baseia-se na hipótese de que sinais de desordem física e social no espaço urbano, como vandalismo, lixo ou comportamentos incivilizados, contribuem para a perceção de abandono institucional e incentivam a ocorrência de crimes mais graves. Esta lógica baseia-se numa metáfora simples: uma janela partida que não é reparada transmite a ideia de que ninguém se importa com aquele lugar, criando um ambiente propício à degradação progressiva.

Inspirada em experiências como a de Zimbardo (1969), em que um carro abandonado foi rapidamente vandalizado após apresentar o primeiro sinal de dano, a teoria ganhou notoriedade ao destacar a importância dos sinais simbólicos na manutenção da ordem pública. O modelo influenciou fortemente as políticas de segurança urbana nos Estados Unidos a partir da década de 1990, nomeadamente com a implementação de estratégias de “policiamento de qualidade de vida” em Nova Iorque, sob a liderança de Rudolph Giuliani e do comissário William Bratton (Bratton & Knobler, 1998).

Estudos como o de Skogan (1990) procuraram oferecer respaldo empírico à BWT, demonstrando uma associação entre desordem visível, aumento

do medo do crime e retração da vida comunitária. Contudo, autores como Harcourt (2001) questionaram a robustez metodológica dessas evidências, destacando a necessidade de controlar fatores estruturais como desigualdade socioeconômica, desemprego e segregação residencial. A crítica centra-se na ausência de uma relação causal consistente entre desordem e criminalidade, bem como nas potenciais distorções interpretativas causadas por variáveis contextuais.

Em síntese, a BWT representa uma mudança de paradigma no entendimento da segurança urbana, ao enfatizar a prevenção através do controlo de sinais de desordem. No entanto, a sua generalização como modelo explicativo tem gerado controvérsias científicas e operacionais que justificam a sua análise crítica, particularmente quando aplicada a contextos urbanos distintos daqueles para os quais foi originalmente formulada.

1.2. Segurança urbana

O conceito de segurança urbana tem evoluído significativamente nas últimas décadas, acompanhando transformações sociais, urbanas e institucionais nas cidades contemporâneas. De uma abordagem centrada quase exclusivamente na contenção da criminalidade por via policial, passou-se para uma perspetiva multidimensional, na qual se reconhece o papel de fatores socio espaciais, institucionais e ambientais na produção do sentimento de segurança (UN-Habitat, 2007).

A literatura especializada aponta que a insegurança urbana não resulta apenas de indicadores criminais objetivos, mas também de perceções subjetivas e de condições estruturais como pobreza, exclusão territorial e ausência de serviços públicos adequados (Body-Gendrot, 2012; Cozens & Love, 2015). A compreensão da segurança como bem coletivo implica considerar aspetos como o desenho urbano, a iluminação pública, a vitalidade dos espaços comuns e a qualidade das relações sociais locais.

Entre os modelos teóricos que contribuíram para este alargamento destaca-se a *Teoria da Eficácia Coletiva*, proposta por Sampson, Raudenbush e Earls (1997). Esta abordagem sustenta que o controlo social efetivo decorre da capacidade das comunidades para agir coletivamente, com base em laços de confiança mútua e em normas partilhadas de reciprocidade. Estudos empíricos demonstraram que bairros com níveis elevados de coesão social

tendem a apresentar menores índices de criminalidade, independentemente da ação policial direta (Sampson & Raudenbush, 1999).

Outra perspetiva relevante é o *Policimento Orientado para Problemas*, formulado por Goldstein (1979), que propõe uma atuação policial baseada na identificação e análise das causas estruturais dos problemas de segurança. Este modelo é precursor de práticas de policiamento baseadas em evidência e contextualizadas territorialmente, diferenciando-se de abordagens que se concentram apenas na resposta imediata a incidentes (Weisburd & Eck, 2004).

O *Policimento Comunitário* complementa estas abordagens ao valorizar a proximidade entre agentes de segurança e residentes, a escuta ativa e a coprodução de soluções locais. Cordner (1998) destaca que este modelo favorece a legitimação institucional e o fortalecimento das redes informais de vigilância, contribuindo para a redução da insegurança percebida.

Finalmente, o campo do urbanismo preventivo introduziu contributos significativos através da abordagem CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*), que se baseia na ideia de que o ambiente físico influencia comportamentos e pode ser projetado para reduzir oportunidades para o crime (Cozens & Love, 2015). No entanto, a aplicação desta abordagem requer uma leitura crítica para evitar soluções que reforcem exclusões ou segmentações territoriais.

A conjugação destas abordagens reforça a ideia de que a segurança urbana deve ser entendida como um fenómeno multidimensional, dependente de fatores sociais, espaciais, institucionais e ambientais. Esta perspetiva será explorada na investigação aplicada em Faro, procurando compreender como estes elementos se combinam na construção das perceções locais de (in) segurança.

1.3. Críticas à BWT

Apesar da sua influência nas políticas de segurança urbana, a BWT tem sido objeto de diversas críticas empíricas e metodológicas. Uma das principais refere-se à fragilidade da relação causal proposta entre desordem visível e criminalidade. Harcourt (2001), com base em reanálises dos dados de Skogan (1990), demonstrou que, ao controlar variáveis como pobreza e segregação residencial, a correlação entre sinais de desordem e crimes graves deixa de apresentar robustez estatística.

Metanálises recentes (Braga, Welsh & Schnell, 2015; O'Brien, Welsh & Farrell, 2020) confirmam que os efeitos das intervenções baseadas na BWT são, em muitos casos, modestos ou inconsistentes. Em algumas situações, as reduções observadas nos índices criminais foram mais atribuíveis ao aumento da presença policial do que à redução efetiva da desordem urbana. Este dado sugere que a eficácia das medidas pode depender mais de fatores operacionais do que de pressupostos teóricos.

Outra linha de crítica destaca a variabilidade da percepção de desordem. Sampson e Raudenbush (2004) identificaram que estas percepções são influenciadas por características demográficas e socioeconômicas da população residente, como etnia, nível de rendimentos e idade, o que pode gerar enviesamentos nas intervenções públicas. Assim, territórios com indicadores sociais semelhantes podem ser avaliados de forma distinta com base em percepções subjetivas, o que levanta questões sobre a equidade das políticas de controlo da desordem.

Em termos práticos, diversas investigações documentaram efeitos colaterais das estratégias associadas à BWT, como detenções em larga escala por infrações menores, sobrecarga dos sistemas judiciais e erosão da confiança entre populações locais e forças de segurança (Fagan & Davies, 2000; Roberts, 1998). Estes efeitos têm sido particularmente salientados em contextos urbanos marcados por desigualdade estrutural.

Por fim, estudos do campo do urbanismo crítico e da sociologia urbana apontam que a aplicação acrítica da BWT pode ser associada a processos de reconfiguração espacial, como a gentrificação ou a privatização do espaço público, com impactos sobre o direito à cidade e o acesso equitativo aos recursos urbanos (Mitchell, 2003; Caldeira, 2000). Embora estas consequências dependam do contexto específico, a literatura sugere que abordagens de segurança urbana devem ser sensíveis às dinâmicas sociais e territoriais envolventes.

Estas críticas não invalidam a totalidade das propostas da BWT, mas sublinham a necessidade de um uso cauteloso e contextualizado, com base em evidência empírica robusta e numa leitura crítica das condições locais. Como sintetizado na Tabela 1, as principais críticas à BWT podem ser agrupadas em seis categorias distintas:

Tabela 1 – Síntese de aspetos críticos da BWT

Crítica Principal	Descrição	Autor(es)	Ano
Relação causal fraca entre desordem e crime	Correlações desaparecem quando se controlam fatores socioeconómicos	Harcourt	2001
Preconceito na perceção de desordem	Perceção influenciada por fatores raciais e estigmatização	Sampson & Raudenbush	2004
Efeitos discriminatórios na prática	Repressão de pobres e minorias, detenções em massa	Fagan & Davies; Roberts	2000; 1998
Instrumentalização neoliberal da segurança	Segurança como ferramenta de controlo social e exclusão	Wacquant; Garland	2008; 2001
Consequências urbanísticas regressivas	Gentrificação, expulsão de populações vulneráveis	Caldeira; Mitchell	2000; 2003
Fragilidade empírica da BWT	Metanálises mostram efeitos inconsistentes das intervenções	Braga et al.; O'Brien et al.	2015; 2020

Fonte: Elaboração própria

1.4. Outras perspetivas sobre segurança, espaço urbano e medo

A análise contemporânea da segurança urbana exige uma abordagem crítica que ultrapasse os enquadramentos tradicionais da criminologia ambiental e do policiamento territorial. Nas últimas décadas, autores provenientes da sociologia crítica, como Loïc Wacquant (2008) e Zygmunt Bauman (2001), da geografia urbana, como Don Mitchell (2003) e Rachel Pain (2000), da filosofia política e criminologia, como Michel Foucault (2007) e David Garland (2001), e dos estudos urbanos e marxistas, como Mike Davis (1990) e David Harvey (2012), têm alargado o debate em torno da segurança, do controlo social e da organização dos espaços urbanos contemporâneos. Estes autores revelam como a segurança, longe de ser um conceito neutro, se encontra intrinsecamente ligada a lógicas de governação, exclusão territorial, estigmatização e produção social do medo. A partir destas perspetivas, a BWT pode ser reinterpretada como parte de um dispositivo político mais amplo (centrado na antecipação do risco, na vigilância permanente e na disciplina do espaço público).

Um dos contributos mais relevantes neste domínio provém de Foucault (2007), com a sua teoria da governação. Segundo este, a segurança moderna funciona como tecnologia de poder que visa gerir populações, regular condutas e modular riscos, através da antecipação e normalização de comportamentos. Neste enquadramento, a segurança deixa de ser uma resposta a um perigo concreto para se tornar uma estratégia de gestão permanente da incerteza. A BWT insere-se nesta lógica, ao propor o controlo preventivo de sinais de desvio antes que estes se materializem em crime.

A esta leitura alia-se a crítica de Garland (2001) à viragem punitiva neoliberal, em que o Estado, diante da fragmentação social e da retração do Estado-providência, substitui políticas sociais por políticas penais. A segurança, neste quadro, torna-se um substituto funcional da proteção social, operando com base em discursos de medo e responsabilização individual. A ênfase na ordem e na disciplina, como defendida pela BWT, reforça esta viragem.

Paralelamente, o conceito de medo do crime tem sido problematizado por Pain (2000), que argumenta que o medo não se distribui de forma homogénea na sociedade, estando profundamente marcado por género, idade, local de residência e experiências anteriores de exclusão. O medo, neste sentido, não resulta apenas de estatísticas criminais ou da desordem visível, mas é socialmente construído por meio de discursos mediáticos, estigmatização territorial e experiências quotidianas de insegurança simbólica. Ferraro (1995) também reforça a ideia de que o medo é mais influenciado por perceções e representações do que por vitimização real, o que desafia diretamente o pressuposto de que a repressão de sinais físicos de desordem conduz automaticamente à tranquilidade pública.

Autores como Mike Davis (1990) e Don Mitchell (2003) analisam como as cidades modernas, ao invés de promoverem inclusão e convivência, estão a ser reconfiguradas como espaços de vigilância, exclusão e controlo. Elementos como mobiliário anti-sem-abrigo, barreiras físicas, zonas vigiadas e privatização de espaços outrora públicos revelam um modelo de cidade que privilegia a segurança do consumo e da propriedade, em detrimento da diversidade social e da justiça espacial. A BWT tem sido, neste contexto, instrumentalizada para justificar intervenções de “higienização urbana” e “policiamento seletivo”.

Por fim, o conceito de direito à cidade, formulado por Lefebvre (1968) e retomado por autores contemporâneos como Harvey (2012), propõe uma reconceptualização da segurança urbana como condição para a cidadania

plena, incluindo o direito ao espaço, à mobilidade, à pertença e à expressão. Esta visão contrasta com a abordagem da BWT, ao centrar-se na coesão social, na equidade territorial e na participação ativa dos cidadãos na construção do seu meio urbano.

Estas perspetivas não se excluem mutuamente, mas oferecem lentes complementares para compreender os fenómenos de insegurança urbana. A tabela abaixo propõe uma síntese gráfica dos principais modelos abordados, relacionando-os com as suas dimensões explicativas centrais. A Tabela 2 organiza comparativamente os diferentes modelos de segurança urbana analisados neste artigo, com destaque para as suas dimensões explicativas:

Tabela 2 – Modelos interpretativos da segurança urbana

Modelo	Dimensão Explicativa
BWT	Ordem visual/controlo preventivo
Eficácia coletiva	Coesão social/ação coletiva
Policimento comunitário	Proximidade institucional/coprodução
Urbanismo inclusivo	Acessibilidade/desenho participativo
Segurança como construção social	Perceções/discursos/território

Fonte: Elaboração própria

1.5. Hipóteses conceptuais do estudo

Embora este artigo se dedique sobretudo à análise teórica e crítica da Teoria das Janelas Partidas (BWT) e de modelos alternativos de segurança urbana, ele integra-se numa investigação aplicada mais ampla, cuja fase empírica se encontra em desenvolvimento na cidade de Faro. Com base na revisão da literatura e nas dimensões teóricas previamente discutidas, propõe-se uma estrutura analítica a testar numa etapa posterior do projeto.

Esta estrutura assume a forma de hipóteses conceptuais, formuladas para orientar a recolha e interpretação de dados empíricos no território em análise. As hipóteses não decorrem de resultados apresentados neste artigo, mas organizam, de forma sistemática, as relações teóricas entre variáveis identificadas como relevantes na literatura científica sobre percepção de (in) segurança, coesão social e desordem urbana. São, portanto, hipóteses de trabalho que estruturam o desenho da investigação futura e operacionalizam os contributos teóricos aqui discutidos.

As hipóteses propostas são as seguintes:

H1. A percepção de insegurança urbana está mais fortemente associada a fatores contextuais e sociais (como coesão comunitária, confiança institucional e cuidados com o espaço público) do que à simples presença de sinais físicos de desordem.

H2. A presença de elementos de desordem urbana (grafitis, lixo, edifícios degradados) influencia negativamente a percepção de segurança, mas este efeito é mediado por variáveis como iluminação pública, elementos de vigilância e sentimento de pertença ao território.

H3. Os sentimentos de medo e restrição da mobilidade não derivam apenas de experiências de vitimização direta, mas são também moldados por representações sociais, discursos mediáticos e ausência de comunicação institucional clara.

H4. A coesão social e a confiança entre vizinhos estão positivamente associadas à percepção de segurança, funcionando como mecanismos de controlo social informal mais eficazes do que a repressão de comportamentos incivilizados.

H5. A confiança nas forças de segurança e nas autoridades locais influencia positivamente a percepção de segurança, refletindo o papel da presença institucional percebida na construção do sentimento de proteção no espaço urbano.

Estas hipóteses serão operacionalizadas empiricamente através de um inquérito por questionário aplicado à população residente em diferentes zonas do concelho de Faro, com base nas variáveis discutidas neste artigo: percepção de desordem, coesão social, confiança institucional, sentimento de pertença, qualidade do espaço público e sensação de segurança.

A estrutura analítica delineada oferece, assim, uma base para testar os pressupostos centrais da BWT face a abordagens mais integradas de segurança urbana, contribuindo para o debate científico e para a formulação de políticas públicas informadas por evidência local.

2. Metodologia

Este artigo adota uma abordagem teórico-reflexiva, centrada numa revisão crítica da literatura científica relevante sobre segurança urbana, percepção de desordem e modelos interpretativos alternativos à BWT. A

metodologia utilizada corresponde à fase exploratória e conceptual de uma investigação mais ampla, de natureza mista, que inclui uma componente empírica subsequente.

A análise desenvolvida estrutura-se em duas dimensões complementares: (1) Uma revisão bibliográfica sistemática e interdisciplinar, centrada em artigos científicos, livros de referência e relatórios institucionais, com particular incidência nas áreas da criminologia urbana, sociologia do espaço, planeamento urbano e estudos sobre segurança. As fontes foram seleccionadas com base em critérios de relevância temática (artigos com foco em segurança urbana, percepção de insegurança e espaço público), atualidade e impacto académico (indexação em bases como Scopus, Web of Science e Google Scholar, número de citações, e pertinência nas áreas da sociologia urbana, criminologia e planeamento territorial); (2) a formulação de uma estrutura analítica com hipóteses conceptuais testáveis, baseada nos principais contributos identificados na literatura. Esta estrutura servirá de base para a construção de instrumentos empíricos a aplicar na cidade de Faro, nomeadamente um inquérito por questionário dirigido à população residente.

A fase empírica, a desenvolver posteriormente, terá como objetivo recolher dados sobre variáveis como percepção de desordem física e social, coesão comunitária, confiança institucional, sensação de segurança, sentimento de pertença e experiência de vitimização. A análise desses dados permitirá testar a validade explicativa dos diferentes modelos teóricos analisados neste artigo, com particular atenção à aplicabilidade local da BWT.

Deste modo, a metodologia adotada assegura a articulação entre fundamentação teórica e aplicação prática, reforçando a utilidade científica e social do estudo proposto.

3. Discussão e Análise Crítica

3.1. Contributos interpretativos da BWT

A BWT, apesar das suas limitações, introduziu elementos relevantes para a compreensão das dinâmicas de percepção de insegurança no espaço urbano. A ideia de que sinais de desordem visível afetam o sentimento de segurança coletivo tem sido confirmada por estudos que associam ambientes urbanos degradados à retração do uso do espaço público, ao aumento do medo do crime e ao enfraquecimento dos laços comunitários (Skogan,

1990). Outro contributo relevante foi ter destacado o papel simbólico do ambiente urbano como indicador da presença (ou ausência) do poder público. Elementos como manutenção de espaços públicos, iluminação, limpeza e visibilidade da autoridade são frequentemente percebidos pelos residentes como sinais da capacidade de ação das instituições (Garland, 2001). Neste sentido, a BWT contribuiu para o reconhecimento de que o espaço urbano não é neutro, mas um produtor de significados sociais e institucionais.

Além disso, algumas experiências demonstraram que intervenções físicas em espaços degradados, quando articuladas com programas sociais e comunitários, podem contribuir para a melhoria do sentimento de segurança sem recorrer a estratégias repressivas. Um exemplo é o estudo de Branas et al. (2016), que demonstrou uma correlação positiva entre a requalificação de lotes abandonados em Filadélfia e a redução de crimes violentos.

3.2. Fragilidades analíticas da BWT

Apesar dos seus contributos, a BWT apresenta diversas fragilidades analíticas. A principal refere-se à ausência de uma relação causal consistente entre desordem e criminalidade. Harcourt (2001) demonstrou que, ao controlar fatores como pobreza e segregação social, a correlação entre sinais de desordem e crimes graves tende a desaparecer. Metanálises subsequentes reforçaram que os efeitos das intervenções inspiradas na BWT são inconsistentes e, muitas vezes, atribuíveis ao aumento da presença policial, e não à eliminação da desordem em si (Braga et al., 2015; O'Brien et al., 2020).

Adicionalmente, a percepção de desordem é influenciada por elementos subjetivos e contextuais. Sampson e Raudenbush (2004) demonstraram que bairros com populações racializadas ou mais pobres são frequentemente percebidos como mais desordeiros, mesmo quando os indicadores físicos de degradação são semelhantes aos de outras zonas. Este fenómeno levanta preocupações quanto ao potencial de reprodução de desigualdades nas políticas baseadas na BWT.

Do ponto de vista operacional, a tradução da teoria em estratégias de “tolerância zero” revelou efeitos colaterais importantes: detenções por delitos menores, sobrecarga dos sistemas judiciais e erosão da confiança entre comunidades e instituições policiais (Fagan & Davies, 2000; Roberts, 1998). Estas consequências, amplamente documentadas, ilustram os riscos

de aplicar a BWT de forma descontextualizada e sem considerar os impactos sociais das medidas de controlo urbano.

Em resposta, têm sido valorizados modelos que integram fatores sociais e institucionais na construção da segurança. A eficácia coletiva, o policiamento comunitário e o urbanismo inclusivo têm demonstrado, em diferentes contextos, maior capacidade de promover segurança sustentada com base na participação cidadã e na inclusão territorial (Sampson et al., 1997; Cozens & Love, 2015).

A análise desenvolvida neste artigo reforça a necessidade de abordagens multidimensionais da segurança urbana, que reconheçam a complexidade das dinâmicas locais e evitem reducionismos ambientais ou punitivos. A aplicação empírica prevista permitirá avaliar, no caso da cidade de Faro, até que ponto estas abordagens alternativas oferecem melhores respostas aos desafios de segurança percebida.

Conclusão

A BWT representou um marco relevante no debate sobre segurança urbana ao destacar a importância dos sinais de desordem no espaço público e da sua influência na percepção de insegurança. Contudo, a sua generalização como modelo explicativo revelou fragilidades empíricas, metodológicas e operacionais, sobretudo quando aplicada de forma descontextualizada e com ênfase em políticas repressivas.

A revisão da literatura realizada neste artigo evidenciou que os pressupostos da BWT não se sustentam de forma robusta perante dados empíricos recentes, particularmente quando se controlam fatores estruturais como pobreza, segregação urbana e ausência de confiança institucional. Além disso, a percepção de desordem é mediada por dimensões subjetivas e sociais, como o estigma territorial ou a composição demográfica, o que pode conduzir a intervenções públicas enviesadas ou discriminatórias.

A análise crítica desenvolvida permitiu identificar abordagens teóricas alternativas que oferecem maior consistência e sensibilidade contextual. A teoria da eficácia coletiva, o policiamento comunitário, o urbanismo inclusivo e os contributos das ciências sociais urbanas apontam para modelos de segurança mais colaborativos, preventivos e integrados, com foco na qualidade das relações sociais, na gestão participativa do espaço público e na articulação entre instituições e cidadãos.

Este artigo insere-se na fase teórica de uma investigação aplicada a decorrer no município de Faro. Com base na revisão teórica e nos modelos discutidos, foi proposta uma estrutura analítica composta por hipóteses conceptuais a testar empiricamente junto da população local. A investigação prevê a aplicação de um questionário abrangente, visando compreender como se articulam percepções de insegurança, desordem física e social, confiança institucional, sentimento de pertença e coesão comunitária.

Ao contribuir para uma leitura crítica, comparativa e fundamentada da segurança urbana, este artigo pretende apoiar a construção de políticas públicas mais justas, eficazes e informadas por evidência. O seu valor reside na capacidade de articular teoria e prática, oferecendo ferramentas analíticas úteis para a compreensão e intervenção em contextos urbanos contemporâneos, em particular aqueles que, como Faro, enfrentam desafios relacionados com fragmentação territorial, percepção de insegurança e necessidade de reforço da coesão social.

O estudo reforça, assim, a importância de conceber a segurança urbana como um fenómeno relacional e multidimensional, cuja compreensão exige abordagens integradas que articulem espaço, instituições e comunidades, e cujas respostas devem ser adaptadas às especificidades socio territoriais de cada realidade local.

Reconhece-se, contudo, que este estudo, por se encontrar ainda na fase teórica, apresenta limitações que devem ser consideradas. A futura aplicação empírica em Faro poderá enfrentar desafios relacionados com o enviesamento das percepções, a amostragem representativa e a operacionalização precisa das variáveis identificadas.

Referências

- Bauman, Z. (2001). *Community: Seeking safety in an insecure world*. Polity Press.
- Body-Gendrot, S. (2012). *Globalization, fear and insecurity: The challenges for cities north and south*. Palgrave Macmillan.
- Braga, A. A., Welsh, B. C., & Schnell, C. (2015). Can policing disorder reduce crime? A systematic review and meta-analysis. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 52(4), 567–588. <https://doi.org/10.1177/0022427815576576>
- Bratton, W. J., & Knobler, P. (1998). *Turnaround: How America's top cop reversed the crime epidemic*. Random House.
- Caldeira, T. (2000). *City of walls: Crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. University of California Press.

- Cordner, G. (1998). Community policing: Elements and effects. In G. Alpert & A. Piquero (Eds.), *Community policing: Contemporary readings* (pp. 45–62). Waveland Press.
- Cozens, P., & Love, T. (2015). A review and current status of crime prevention through environmental design (CPTED). *Journal of Planning Literature*, 30(4), 393–412. <https://doi.org/10.1177/0885412215595440>
- Davis, M. (1990). *City of quartz: Excavating the future in Los Angeles*. Verso.
- Fagan, J., & Davies, G. (2000). Street stops and broken windows: Terry, race, and disorder in New York City. *Fordham Urban Law Journal*, 28(2), 457–504. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.257813>
- Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France, 1977–1978* (M. Senellart, Ed.; G. Burchell, Trans.). <http://dx.doi.org/10.22439/fs.v0i5.1412>
- García-Pabón, J. (2014). Seguridad ciudadana: Un enfoque multidimensional. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 3(1), 15–32.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Oxford University Press.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25(2), 236–258. <https://doi.org/10.1177/001112877902500207>
- Harcourt, B. E. (2001). *Illusions of order: The false promise of broken windows policing*. Harvard University Press.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso.
- Loader, I., & Sparks, R. (2010). *Public criminology?*. Routledge.
- Mitchell, D. (2003). *The right to the city: Social justice and the fight for public space*. Guilford Press.
- O'Brien, D. T., Welsh, B. C., & Farrell, C. (2020). Broken (Windows) theory: A meta-analysis of the evidence for the pathways from neighborhood disorder to resident health outcomes and behaviors. *Social Science & Medicine*, Vol. 228, 272–292. <http://dx.doi.org/10.1016/j.socscimed.2018.11.015>
- Pain, R. (2000). Place, social relations and the fear of crime: A review. *Progress in Human Geography*, 24(3), 365–387. <https://doi.org/10.1191/030913200701540474>
- Roberts, D. E. (1998). Foreword: Race, vagueness, and the social meaning of order-maintenance policing. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 89(3), 775–836. <https://doi.org/10.2307/1144205>
- Sampson, R. J., & Raudenbush, S. W. (1999). Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods. *American Journal of Sociology*, 105(3), 603–651. <https://doi.org/10.1086/210356>
- Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277(5328), 918–924. <https://doi.org/10.1126/science.277.5328.918>

- Skogan, W. G. (1990). *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*. University of California Press.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- United Nations Development Programme (UNDP) (1994). *Human development report 1994: New dimensions of human security*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf>
- UN-Habitat. (2007). *Enhancing urban safety and security: Global report on human settlements UN-Habitat – United Nations Human Settlements Programme*. <https://unhabitat.org/enhancing-urban-safety-and-security-global-report-on-human-settlements-2007> .
- Wacquant, L. (2008). *Urban outcasts: A comparative sociology of advanced marginality*. Polity Press.
- Kelling, G. L. & Wilson, J. Q (1982). Broken windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*, 249(3), 29–38.
- Zimbardo, P. G. (1969). *The human choice: Individuation, reason, and order versus deindividuation, impulse, and chaos*. 17, 237–307. <https://psycnet.apa.org/record/1971-08069-001>

Abordagem das Ciências Policiais do Poder de Polícia para a preservação da ordem pública

NAZARENO MARCINEIRO

Coronel Veterano PMSC

*Doutor em Engenharia da Produção – UFSC. Professor de Análise Criminal,
Gestão Estratégica em Polícia Ostensiva e Teoria Geral de Ciências Policiais*

 <https://orcid.org/0000-0002-3082-5762>

ELTON ROUSSENQ GARCIA

*Capitão da Polícia Militar de Santa Catarina. Especialista
em Direito Penal pela Faculdade Internacional Signorelli*

 <https://orcid.org/0009-0002-2682-2806>

GIOVANNI FAGUNDES DOS SANTOS

*Capitão da Polícia Militar de Santa Catarina. Especialista
em Direito Penal e Processo Penal*

 <https://orcid.org/0009-0009-5268-2182>

VITOR PARR CORRÊA

Capitão da Polícia Militar de Santa Catarina. Especialista em Ciências Penais

 <https://orcid.org/0009-0004-4878-8500>

DOI: <https://doi.org/10.57776/kc6q-wd75>

Nazareno Marcineiro

E-mail: nazarenomarcineiro@gmail.com

Submetido: 02/07/2025. Aceite: 03/11/2025

Resumo: A pesquisa teve por escopo a análise da abordagem das Ciências Policiais sobre o Poder de Polícia como instrumento do exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública, competência constitucional conferida às Polícias Militares brasileiras. Para tanto, utilizou-se do método dedutivo, partindo-se da visão geral do Poder de Polícia até a abordagem das Ciências Policiais sobre seu conceito e forma de utilização pela polícia ostensiva. Quanto aos objetivos, a pesquisa caracterizou-se como exploratória, de abordagem qualitativa e, quanto ao procedimento de coleta de dados, bibliográfica e documental. O referencial teórico foi obtido por meio de revisão integrativa. Os resultados obtidos demonstram que as definições e conceitos do Poder de Polícia sob o prisma legal e da dogmática jurídica são insuficientes para o fim a que se destina este importante instrumento da Administração Pública. Apontou-se que o estudo das Ciências Policiais por aqueles que possuem letramento policial desvelam o real significado do Poder de Polícia como instrumento hábil a permitir às Polícias Militares uma compreensão ampla de sua competência para o exercício da polícia ostensiva de preservação da ordem pública.

Palavras-chave: Ciências Policiais; Poder de Polícia; Ordem Pública.

Abstract: The research aimed to analyze the approach of Police Sciences regarding the Police Power as an instrument for the exercise of ostensive policing and the preservation of public order, a constitutional competence granted to the Brazilian Military Police. To this end, the deductive method was employed, starting from a general view of Police Power to the approach of Police Sciences regarding its concept and its use by ostensive policing. Regarding its objectives, the research was characterized as exploratory, with a qualitative approach. As for the data collection procedure, it was bibliographic and documentary. The theoretical framework was obtained through an integrative review. The results obtained demonstrate that the definitions and concepts of Police Power from the legal and juridical dogmatic perspective are insufficient for the purpose of this important instrument of Public Administration. It was pointed out that the study of Police Sciences by those with police literacy unveils the true meaning of Police Power as a suitable instrument that allows the Military Police to gain a broad understanding of their competence in exercising ostensive policing for the preservation of public order.

Keywords: *Police Sciences. Police Power. Public Order.*

Resumen: La investigación tuvo como objetivo analizar el enfoque de las Ciencias Policiales sobre el Poder de Policía como instrumento para el ejercicio de la policía ostensiva y la preservación del orden público, una competencia constitucional conferida a las Polícias Militares brasileñas.

Para ello, se utilizó el método deductivo, partiendo de una visión general del Poder de Policía hasta el enfoque de las Ciencias Policiales sobre su concepto y su forma de utilización por la policía ostensiva. En cuanto a los objetivos, la investigación se caracterizó como exploratoria, con un enfoque cualitativo. Respecto al procedimiento de recopilación de datos, fue bibliográfica y documental. El marco teórico se obtuvo mediante una revisión integradora. Los resultados obtenidos demuestran que las definiciones y conceptos del Poder de Policía desde la perspectiva legal y de la dogmática jurídica son insuficientes para el propósito de este importante instrumento de la Administración Pública. Se señaló que el estudio de las Ciencias Policiales por parte de aquellos que poseen alfabetización policial revela el verdadero significado del Poder de Policía como un instrumento adecuado que permite a las Policías Militares una comprensión amplia de su competencia para el ejercicio de la policía ostensiva en la preservación del orden público.

Palabras-clave: Ciencias Policiales. Poder de Policía. Orden Pública.

Introdução

A definição legal de Poder de Polícia encontra-se disposta na Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional (CTN), como a atividade desenvolvida pela Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, acaba por regular a prática de ato, ou mesmo a abstenção de fato, com fundamento no interesse público em detrimento ao privado, cujo objeto relaciona-se, dentre outros, à segurança, à higiene, à ordem, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (Brasil, 1966).

Extraí-se do conceito legal de Poder de Polícia a atividade exercida pelo Estado, por meio de seus órgãos, com o fim de disciplinar direito ou mesmo a abstenção de determinadas condutas, regulando-as, possuindo por fundamento a supremacia do interesse público sobre o privado, com foco no bem comum. Nesse sentido, pode-se afirmar que existem diversos órgãos da Administração Pública que exercem o Poder de Polícia, cada qual, dentro do limite da legalidade e das atribuições que o legislador lhes conferiu.

Veja-se que o conceito mencionado sobre o Poder de Polícia não está adstrito e nem deve ser confundido com o poder, “da Polícia”, ou “das Polícias”, instituições inseridas na Carta Magna voltadas ao exercício da segurança pública, esta que é dever do Estado e, também, direito e responsa-

bilidade de toda a coletividade, com o fim da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 1988).

Nessa levada, destaca-se a importância do conhecimento científico a respeito da atividade desenvolvida por estes importantes órgãos que garantem o convívio harmônico e tranquilidade pública da sociedade. Surge, portanto, as Ciências Policiais, que pertence a uma área do saber humano dedicada à compreensão da atividade desenvolvida por aqueles que possuem o poder/dever de coibir a injustiça praticada pelos mais fortes, defender a bondade ante a maldade, motivados pela compaixão aos mais fracos vitimados pelos mais fortes. Ainda, as Ciências Policiais buscam entender os limites e possibilidades do Poder de Polícia com essa finalidade (Marcineiro, et al, 2021).

Para a melhor compreensão do Poder de Polícia como instrumento a ser utilizado pelas Polícias Militares, indaga-se: como as Ciências Policiais podem contribuir para o aprimoramento da missão constitucional das Polícias Militares de Polícia Ostensiva e de preservação da ordem pública, desvelando conhecimento sobre o Poder de Polícia exercido por essas organizações públicas?

Busca-se demonstrar que, em razão da incipiência terminológica e conceitual da legislação, as Ciências Policiais podem, pelo estudo sistematizado do Poder de Polícia, revelar um novo paradigma para a atuação das Polícias Militares em sua missão constitucional de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

Nessa senda, a definição clara do Poder de Polícia, sob o viés das Ciências Policiais, permitirá uma complementação ao dogmatismo existente das ciências jurídicas até então utilizado a respeito do objeto em estudo, evoluindo-se, por meio do criticismo, o qual se demonstra como um ponto de vista intermediário entre o dogmatismo e o ceticismo, já que aproxima da confiança do conhecimento humano uma desconfiança em relação a qualquer saber que seja pré-determinado (Hessen, 2000).

O desvelamento das Ciências Policiais a respeito do Poder de Polícia permitirá aos integrantes das Polícias Militares saber científico que lhes dará maior respaldo de atuação no exercício da competência constitucional de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

Aos pesquisadores, Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), o mergulho nas Ciências Policiais refletirá na ampliação de conhecimento sobre suas atribuições, alinhamento e complementação de uma visão de caráter até então prioritariamente técnica, para o viés científico,

o que tende a resultar em elevação do nível de qualidade do serviço que prestam à sociedade.

Assim, tem-se como objetivo geral da pesquisa desvelar o significado do Poder de Polícia para o exercício da polícia ostensiva de preservação da ordem pública, com subsídio nas Ciências Policiais. Os objetivos específicos serão os seguintes: a) apresentar conceitos e definições de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública; b) examinar conceitos e definições do Poder de Polícia, sob o viés legal e da dogmática jurídica; c) conhecer a epistemologia das Ciências Policiais e, por fim, d) identificar a interrelação dos estudos do Poder de Polícia com a atividade policial militar à luz das Ciências Policiais.

A pesquisa foi estruturada da seguinte forma: após as notas introdutórias, seguiu-se com os aspectos metodológicos. Na sequência, a demonstração dos resultados e reflexões a respeito da revisão da literatura, oportunidade em que foram abordados os seguintes assuntos: definições e conceitos de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública; exame do Poder de Polícia sob o viés legal e da dogmática jurídica; epistemologia das Ciências Policiais e, por fim, a identificação do elo entre o Poder de Polícia e a atividade policial militar à luz das Ciências Policiais. Por fim, as considerações finais, com base no referencial teórico pesquisado e reflexões a respeito da abordagem das Ciências Policiais sobre o Poder de Polícia e sua interrelação com a competência constitucional das Polícias Militares.

1. Metodologia

A pesquisa está de acordo com aspectos metodológicos bem definidos e fundamentados em obras relacionadas ao método científico, com características próprias de sistematização e verificabilidade (Lakatos; Marconi, 2010).

Para tanto, quanto ao método de abordagem, utilizou-se o dedutivo, em que se parte de uma premissa geral para o estudo de um objeto em particular. O método dedutivo utiliza uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, do geral para o particular, do conhecimento amplo a respeito de um tema até chegar-se a algo específico (Prodanov; Freitas, 2013; Mazucato, et al, 2018).

Nesse caminho, partiu-se do estudo do Poder de Polícia sob o viés legal e da dogmática jurídica até chegar-se à abordagem das Ciências Policiais sobre seu conceito e definições como instrumento de preservação da ordem pública a ser adotado pelas Polícias Militares.

A pesquisa foi classificada como exploratória, a qual possui por finalidade a ampliação do conhecimento sobre determinado assunto investigado, possibilitando melhor definição e seu delineamento (Prodanov; Freitas, 2013). A esse respeito, busca-se ampliar o conhecimento sobre as Ciências Policiais e forma de colaboração para o exercício do Poder de Polícia voltado à polícia ostensiva e preservação da ordem pública pelas Polícias Militares.

Quanto à forma de abordagem, a pesquisa foi classificada como qualitativa, em que a coleta de dados se dá no ambiente natural, havendo uma relação de dinamismo entre o sujeito e o mundo, sem a necessidade de utilização do método estatístico (Mezzaroba; Monteiro, 2009). A definição da forma de abordagem como qualitativa decorre da necessidade de identificação da natureza das Ciências Policiais como forma de elucidar o uso do Poder de Polícia pelas Polícias Militares, em complemento aos conceitos e definições estabelecidos pelas ciências jurídicas.

Quanto aos procedimentos técnicos de coleta de dados, a pesquisa foi caracterizada como bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica baseia-se na coleta de dados em materiais já publicados sobre o assunto. É uma análise geral a respeito dos trabalhos mais relevantes já publicados (Lakatos; Marconi, 2010). Nesse aspecto, o Poder de Polícia é alvo de estudos de estudiosos, principalmente, do Direito Administrativo. Já as Ciências Policiais ainda requerem, principalmente no Brasil, o aprofundamento necessário, o que colabora com a justificativa do estudo.

A pesquisa documental, por sua vez, caracteriza-se pela fonte de dados restrita a documentos, os quais se constituem de fontes primárias. (Lakatos; Marconi, 2010). Os documentos que serviram de subsídio à pesquisa foram as publicações legais (documentos oficiais), a exemplo da Constituição Federal, Código Tributário Nacional e Lei Orgânica das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Para a definição do referencial teórico que fundamentou a construção deste artigo, utilizou-se do método de revisão integrativa, este que permite a síntese do conhecimento e a incorporação da aplicabilidade dos resultados mais significativos à pesquisa (Souza; Silva; Carvalho, 2010).

Com esse objetivo, a estratégia de busca iniciou com a definição do problema de pesquisa, o qual está relacionado à verificação da (in) suficiência da definição legal do Poder de Polícia estabelecida pelo Código Tributário Nacional para o exercício pleno da competência constitucional atribuída às Polícias Militares. Na sequência, após a definição dos objetivos, foram elencados os descritores de busca que nortearam a pesquisa, quais

sejam: Ciências Policiais e Poder de Polícia. Os mesmos descritores foram utilizados para pesquisa de referencial teórico na língua inglesa: “Police Sciences” e “Police Power”. Em seguida, para relacionar os descritores, aplicaram-se os operadores booleanos “AND” e/ou “OR”, ou ainda, um dos dois termos foram suprimidos, a fim de ampliar os resultados. Por fim, em algumas das bases de dados, foi definido o período, bem como a posição dos descritores de maneira distinta, a exemplo de títulos, qualquer parte do texto, ou no assunto.

O critério de seleção utilizado para a seleção das obras foi a pertinência temática à área de interesse, com base na presença de, no mínimo, um dos descritores citados, com relação direta às Ciências Policiais e ao Poder de Polícia que fundamenta a atividade de polícia ostensiva realizada pelas Polícias Militares. Como critério de exclusão, da leitura do título ou resumo, inexistindo correlação ao objeto de estudo, ou mesmo duplicidade em bases de dados distintas, houve o descarte.

Com a definição dos parâmetros acima mencionados e critérios de seleção/exclusão, a busca sistematizada foi realizada em três bases de dados, priorizando-se artigos científicos e livros, sendo estas o repositório de artigos científicos da “SciELO” (Scientific Electronic Library Online); o repositório de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em busca no acervo por assunto, e o Sistema Pergamum da Biblioteca da Academia de Polícia Militar da Trindade (APMT), órgão de ensino da PMSC.

Dos resultados apresentados, foram selecionadas 17 obras, sendo 15 na língua portuguesa e duas na língua inglesa. A pertinência temática para a seleção ou exclusão foi verificada com a leitura do título e resumo das obras analisadas, conforme já citado.

A fim de ilustrar-se, abaixo segue quadro demonstrativo das etapas percorridas para a seleção das obras, de acordo com as bases de dados consultadas.

Quadro 1 – Etapas da busca sistematizada por artigos científicos e/ou livros

Etapa	Descrição	
1. Definição da pergunta norteadora da pesquisa	Como as Ciências Policiais podem contribuir para o aprimoramento da missão constitucional das Polícias Militares de Polícia Ostensiva e de preservação da ordem pública, desvelando conhecimento sobre o Poder de Polícia exercido por essas organizações públicas?	
2. Definição dos descritores de pesquisa	Ciências Policiais; Poder de Polícia.	
3. Definição do operador booleano	“AND” ou “OR”.	
4. Estabelecimento dos critérios de seleção	A presença de, no mínimo, um dos descritores citados, no título, resumo de obra, ou em qualquer parte de texto, havendo, pois, conexão ao tema de pesquisa.	
5. Estabelecimento dos critérios de exclusão	A ausência de pertinência temática observada por meio da análise do título ou resumo da obra, bem como eventual duplicidade em bases de dados distintas.	
6. Demonstração das bases de dados selecionadas	Repositório de artigos científicos da “SciELO” (<i>Scientific Electronic Library Online</i>); repositório de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por assunto, e o Sistema <i>Pergamum</i> da Biblioteca da Academia de Polícia Militar da Trindade (APMT).	
Base de dados	Resultados	Seleção
SCIELO	58	1 obra
CAPES	56	5 obras
<i>Pergamum</i> (APMT)	43	11 obras

Fonte: Elaboração dos autores (2024).

Na sequência, seguir-se-á com apresentação dos resultados e reflexões da revisão da literatura, oportunidade em que será tratado a respeito do conceito de Poder de Polícia, como instrumento do exercício da competência constitucional definida às Polícias Militares e sua (in) suficiência para tal finalidade, com base no estudo das Ciências Policiais.

2. Resultados e reflexões a respeito da revisão de literatura

Nesta secção, serão discutidos os conceitos e definições das atribuições definidas pelo legislador constituinte às Polícias Militares, como polícia ostensiva de preservação da ordem pública. Ainda, serão apresentadas as definições e conceitos do Poder de Polícia sob viés legal e da dogmática jurídica, seguindo-se com a epistemologia das ciências policiais e inter-relação do Poder de Polícia com a atividade policial militar.

As discussões estarão embasadas nos resultados a busca sistematizada por meio da revisão integrativa e, também, na legislação relacionada e opinião de estudiosos do Direito Administrativo.

Nesse sentido, a busca sistematizada apresentou 17 obras, de acordo com os critérios definidos, considerando-se a conexão existente ao objeto de pesquisa, nos termos do quadro abaixo, que reprisa a base consultada e os resultados obtidos, com a demonstração dos títulos e autores selecionados, assim como o período de consulta. Reprisa-se que das 17 obras, duas foram selecionadas na língua inglesa.

Quadro 2 – Publicações selecionadas de acordo com os critérios de pesquisa

Base de dados	Título da obra	Autores	Período da consulta
SCIELO Repositório de periódicos)	1. Saber acadêmico, guerra cultural e a emergência das Ciências Policiais no Brasil	(Lima, <i>et al</i> , 2022)	11 a 15OUT24
CAPES	2. Execução da atividade de polícia administrativa em períodos de pandemia	(Semmer, Paulo Henrique, 2021)	
	3. Ciências Policiais: o paradigma da polícia educadora	(Torres; Oliveira, 2022)	
	4. Ensaio sobre a luta das Ciências Policiais no campo científico: um estudo Comparado	(Júnior, 2021)	
	5. <i>The New Police Science: The Police Power in Domestic and International Governance. Edited by Markus D. Dubber and Mariana Valverde</i>	(Gourevitch, 2008)	
	6. <i>Governance, governmentality, police and justice: A New Science of Police? A Review of: Markus D. Dubber and Mariana Valverde, The New Police Science. The Police Power in Domestic and International Governance</i>	(Hildebrandt, 2008)	

Sistema Pergamum (APMT)	7. A atividade policial como ciência	(Silva, 2010)	11 a 15OUT24
	8. Ciência policial, contributos reflexivos epistêmicos	(Valente, 2010)	
	9. A atividade policial como ciência	(Gomes, 2010)	
	10. A Ciência Policial na sociedade tardo-moderna como fundamento do Estado de direito democrático	(Valente, 2011)	
	11. Ciências Policiais	(Marcineiro <i>et al.</i> , 2021)	
	12. Ciências Policiais de segurança e da ordem pública: significado, conteúdo e contornos	(Lazzarini, 2008)	
	13. Ciências Policiais de segurança e ordem pública: conceituação e relevâncias diante da globalização	(Miguel, 2009)	
	14. Ciências Policiais: o seu objeto e a Teoria do Conhecimento. Criticismo e o Intelectualismo como métodos para o suporte de mudanças necessárias	(Mazzo; Silveira, 2021)	
	15. Consolidação do estudo da Ciência Policial por meio da criação de um periódico científico do centro de ensino da Polícia Militar de Santa Catarina	(Silva, 2014)	
	16. Introdução ao estudo das Ciências Policiais	(Silva, 2010)	
17. Introdução às Ciências Policiais: a polícia entre Ciência e Política	(Pereira, 2015)		

Fonte: Elaboração dos autores (2024).

3. Conceitos e definições de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública

A atribuição de conceitos e definições de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, competência constitucional das Polícias Militares, órgãos integrantes do sistema de segurança pública brasileiro, é assunto ainda eferescente entre os estudiosos do tema, carecendo, pois, de maior aprofundamento e de visão sistêmica, principalmente por aqueles que possuem o devido letramento policial.

Sobre o assunto, inicialmente, destacam-se as disposições contidas na Constituição Federal de 1967 a respeito da competência das Polícias Militares, a fim de traçar-se um paralelo com o panorama atual estabelecido pela Constituição Federal de 1988. A Constituição de 1967, diferentemente da atual, dispôs às Polícias Militares a atribuição de manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal (Brasil, 1967).

Na mesma levada, o legislador ordinário, por meio do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 (Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências), estabeleceu ser atribuição das Polícias Militares a manutenção da ordem pública e segurança interna dos Estados. Além disso, consta do citado Decreto-Lei ser exclusividade das Polícias Militares o exercício do policiamento ostensivo, devendo atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, ou mesmo de maneira repressiva, em casos de perturbação da ordem (Brasil, 1969).

Sobre o policiamento ostensivo, o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (Aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares – R-200), o conceitua como ação exclusiva das Polícias Militares, cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública (Brasil, 1983).

Já a atribuição conferida às Polícias Militares pelo legislador constituinte de 1988 acabou por estabelecer termos distintos daqueles previstos pela Constituição Federal de 1967 e legislação ordinária mencionada.

As Polícias Militares são órgãos integrantes do sistema de segurança pública e estão inseridas no capítulo III (Da Segurança Pública), do Título V (Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas), da Constituição Federal. Sua competência está definida no artigo 144 da Lei Maior nos seguintes termos:

Art. 144 – A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...);

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...);

§ 5º – às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.
(Brasil, 1988, grifo nosso).

Denota-se que a Constituição Federal foi promulgada em 05 de outubro de 1988. Passados 36 anos, nos dias atuais, a competência das Polícias Militares ainda é discutida e, por vezes, mal interpretada, principalmente, porque fundamentada em opiniões de juristas, os quais, com o devido acatamento,

acabam por realizar análise superficial sobre o assunto, sem o devido aprofundamento sobre o que verdadeiramente o legislador originário objetivou com a alteração dos termos policiamento ostensivo *versus* polícia ostensiva e manutenção da ordem *versus* preservação da ordem.

Sobre a previsão constitucional do exercício da polícia ostensiva, este traz exclusividade às Polícias Militares, além de expandir a competência policial dos policiais militares, para além do “policiamento” ostensivo, considerando ser esta apenas uma das fases da atividade de polícia, já que a atuação do Estado, no exercício de seu Poder de Polícia, ocorre em quatro fases, a saber: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia (Lazzarini, 1999).

Nesse prisma, o termo polícia ostensiva trazido pelo legislador constituinte de 1988 permite às Polícias Militares uma atuação ampla para todos os atos de polícia administrativa, constituindo-se uma verdadeira quebra de paradigma, ainda que, conforme adrede mencionado, infelizmente, essa atribuição, acredita-se, pelo desconhecimento, ou pela visão limitada a aspectos legais ou baseada em dogmas jurídicos, deixa de ser exercida em sua plenitude.

Não é de hoje que a discussão, em que pese ainda atual, vem sendo travada a respeito da competência atribuída às Polícias Militares. A esse respeito, no ano de 2001, a Advocacia-Geral da União (AGU) editou o Parecer GM-25 (Brasil, 2001), relacionado à atuação das Forças Armadas, de efeito vinculativo à Administração Federal, nos termos Lei Complementar nº. 73/1993 (Brasil, 1993).

Nos termos da Constituição Federal, as Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Brasil, 1988). Quanto à sua atuação na garantia da lei e da ordem, a Lei Complementar nº. 97/1999 esclarece que o emprego das Forças Armadas deve ocorrer depois de esgotadas as ações dos órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública, agindo de maneira subsidiária e eventual, o que caracteriza a excepcionalidade da ação.

Dessa forma, o Parecer GM-25 acabou esclarecendo a competência das Polícias Militares, uma vez que, ao delimitar a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, definiu a amplitude dos termos polícia ostensiva e preservação da ordem pública.

De acordo com Mazzo e Silveira (2021), o Parecer nº GM-25 trata a atividade policial militar de modo detalhado, esclarecendo conceitos que anteriormente permaneciam subentendidos. No entanto, devido à crescente

demanda por uma atuação mais abrangente das Polícias Militares, um novo paradigma tende a se consolidar, exigindo adaptações nas práticas e abordagens tradicionais dessas instituições.

Além do exercício da polícia ostensiva, o legislador constituinte de 1988 também alterou substancialmente a competência das Polícias Militares ao dispor sobre a preservação da ordem pública, em detrimento à manutenção, até então prevista pela Constituição Federal de 1967.

Veja-se que o conceito de manutenção da ordem pública foi disciplinado pelo legislador ordinário por meio do Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983, que o definiu como o exercício dinâmico do Poder de Polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública (Brasil, 1983).

Não se trata, pois, de mero formalismo, mas sim, de sensível esclarecimento da competência constitucional atribuída a esses órgãos, uma vez que a manutenção da ordem pública, prevista na Constituição Federal de 1967, não deve ser confundida com a preservação mencionada pelo legislador constituinte de 1988, já que esta última permite a atuação das Polícias Militares para além de atos meramente preventivos mantenedores da ordem, mas também repressivos, agindo de maneira imediata, com o fim de seu restabelecimento.

Nesse caminhar, o conceito de preservação é mais amplo, quando comparado à manutenção da ordem pública, pois abrange tanto a prevenção, quanto a restauração da ordem pública, já que seu objetivo é defendê-la, resguardá-la, conservá-la íntegra, intacta. A polícia de preservação da ordem pública abarca tanto as funções de polícia preventiva, como de polícia judiciária de repressão imediata, pois é nesse momento que ocorre a restauração da ordem pública. (Lazzarini, 1999).

Acrescente-se que no campo da preservação da ordem pública, as Polícias Militares atuam, inclusive, na falência operacional de algum dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública, do que resulta na chamada competência residual (Lazzarini, 1999).

Frise-se, por oportuno, que o legislador ordinário publicou recentemente a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Lei n.º 14.751/2023), legislação que reforça a competência das Polícias Militares como órgão responsável pela polícia ostensiva de preservação da ordem pública, cabendo-lhes a proteção dos direitos fundamentais (Brasil, 2023).

Portanto, observa-se que o constituinte originário de 1988 deu nova roupagem às Polícias Militares, garantindo-lhe a exclusividade do exercício da polícia ostensiva, além de expandir sua competência para o exercício integral do Poder de Polícia administrativa por meio de suas quatro fases: ordem, consentimento, fiscalização e sanção. Ainda, conferiu às Polícias Militares a competência de agir preventivamente, em circunstâncias de normalidade, bem como, repressivamente, para as situações de quebra da ordem, ao que definiu como preservação da ordem.

4. Conceitos e definições do poder de polícia sob o viés legal e da dogmática jurídica

O conceito legal do Poder de Polícia encontra-se disposto no artigo 78, do Código Tributário Nacional, já citado neste estudo. Veja-se que tal conceito, por si só, considerando, inclusive, a finalidade desta legislação, a qual institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Brasil, 1966), não contempla, de maneira expressa, sua aplicabilidade ao exercício da competência constitucional das Polícias Militares, até porque a norma data de 1966.

Destaca-se que o Poder de Polícia abrange uma série de atividades estatais, com a finalidade de regular os interesses e liberdades individuais, sempre com o objetivo de promover o bem-estar social. Esse poder não se limita às funções exercidas pelos órgãos policiais do sistema de segurança pública, como as Polícias Militares, Cíveis e Federais, mas também é desempenhado por diversos outros órgãos da Administração Pública (Marcineiro *et al*, 2021).

Para Pereira (2015), o Poder de Polícia tem por objetivo intervir no âmbito da proteção de direitos individuais, sendo o seu fundamento a justificação de proteção de direitos de interesse coletivo e balizado por limites estabelecidos pela lei, esta que concede a devida autorização para restrição de direitos.

Sobre o assunto, na visão da doutrina de Direito Administrativo, o Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado (Meirelles, 2022).

Recentemente, com o surgimento da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Lei n.º 14.751/2023), observa-se que a definição de Poder de Polícia, para os efeitos da citada

legislação, deverá ser regulamentada em ato do Poder Executivo federal, até então não editado (Brasil, 2023).

Nesse sentido, verifica-se que o próprio legislador ordinário reconhece que a definição legal dada até então pelo Código Tributário Nacional é incipiente para o exercício das atribuições conferida às Polícias Militares, carecendo, pois, de ato regulamentador do Poder Executivo federal.

De toda sorte, o Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983, já mencionado neste estudo, estabeleceu, ao conceituar a manutenção da ordem pública, que esta se caracteriza pelo exercício dinâmico do Poder de Polícia, no campo da segurança pública (Brasil, 1983).

Para a materialização do Poder de Polícia, o Estado acaba fazendo uso de instituições dotadas de poderes coercitivos para a limitação da liberdade individual ou coletiva, as quais se enquadram no conceito de Polícia, esta que se divide em dois segmentos, a Polícia Judiciária e a Polícia Administrativa. Especificamente, sobre a Polícia Administrativa, o mesmo autor esclarece que esta possui caráter preventivo, de atuação focada no bem-estar geral da sociedade, de forma a impedir ações individuais que sejam nocivas à coletividade (Semmer, 2021).

O Poder de Polícia, portanto, legitima o poder da própria “Polícia”, sendo, pois, a razão dela existir. Esse poder estabelece um conjunto de atribuições à Administração Pública, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, inspirado nos ideais do bem-comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades (Lazzarini, 1999).

Ao analisar o exercício do Poder de Polícia administrativa e judiciária, observa-se que as Polícias Militares atuam de acordo com essas duas perspectivas. Sob o viés de atuação como polícia judiciária de repressão imediata, esta se caracteriza pelos atos repressivos a ilícitos penais. De outro norte, quando a atuação estiver relacionada a um ilícito administrativo, também preventivamente ou de maneira repressiva, ocorre o exercício do Poder de Polícia Administrativa, a exemplo da aplicação de autos de infração de trânsito ou interdição de estabelecimentos (Marcineiro *et al*, 2021).

Destaca-se que a polícia administrativa incide sobre bens, direitos e atividades, enquanto a polícia judiciária atua sobre as pessoas, individualmente ou indiscriminadamente (Meirelles, 2022).

Nessa levada, importante mencionar-se a divisão doutrinária existente entre o Poder de Polícia Administrativa Geral, que é decorrente do poder de polícia ostensiva, do Poder de Polícia Administrativa Especial, o qual está diluído por toda a Administração Pública para instrumentalizar o exercício dos serviços públicos (Vieira, 2016).

Esclarece o mesmo autor, que enquanto o Poder de Polícia Administrativa Geral encontra-se direcionado à percepção e efetivação da segurança, tranquilidade, salubridade e dignidade da pessoa humana, o Poder de Polícia Administrativa Especial possui por objeto ramos específicos, com atribuição vinculada a certos segmentos, a exemplo da polícia sanitária (Vieira, 2016).

Veja-se, por conseguinte, que o Poder de Polícia Administrativa Geral é consectário do Poder de Polícia Ostensiva, exercício atribuído às Polícias Militares, de maneira exclusiva, pelo legislador constituinte de 1988.

De outro norte, a definição legal do Poder de Polícia, com base na dogmática jurídica exibida acima, por si só, não satisfaz todas as necessidades para o exercício da polícia ostensiva de preservação da ordem pública.

É justamente com esse objetivo que o estudo das Ciências Policiais poderá promover uma compreensão adequada sobre o Poder de Polícia e a quão específica é a competência das Polícias Militares para o exercício da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública, o que exige do intérprete, um olhar mais acurado que só aqueles que possuem o letramento policial podem perceber.

5. Epistemologia das ciências policiais

É certo que as definições e conceitos até então apresentados sobre a competência das Polícias Militares e do Poder de Polícia encontram fundamento nas disposições legais e na dogmática jurídica. Sendo a lei, a expressão da vontade do povo, a sua aplicação ao caso concreto deve, se não atingir, aproximar-se o mais precisamente possível daquilo que buscou regular o legislador.

Porém, tratando-se do exercício da polícia ostensiva de preservação da ordem pública, competência atribuída às Polícias Militares pelo constituinte de 1988 e reforçada pelo legislador ordinário, a aplicação pura e simples da lei, ainda que, por vezes, subsidiada em casos paradigmáticos e na interpretação técnico-jurídica, não serve, por si só, para abarcar todas as nuances desta atividade, que tem por objetivo a garantia da paz social.

Nesse caminhar, é imperioso que o desenvolvimento da atividade policial esteja calcado no conhecimento científico proporcionado pelas Ciências Policiais. Para tanto, torna-se fundamental recorrer-se ao estudo da epistemologia, teoria que busca o conhecimento verdadeiro, a fim de alcançar-se o real significado das Ciências Policiais.

O termo “episteme” refere-se a um paradigma geral que abrange diversos saberes científicos em um determinado período, focando na estruturação do conhecimento. A epistemologia (teoria do conhecimento) estuda as condições e requisitos necessários para a produção do conhecimento científico, levando em consideração os fundamentos, a validade e a consistência lógica das teorias, além de explorar os limites desse conhecimento (Marcineiro *et al*, 2021).

Valente (2010), ao discorrer sobre a Ciência Policial, afirma que esta deve se basear em um pensamento epistêmico, com o intuito de promover um conhecimento racional que não esteja necessariamente subordinado à legalidade absoluta. Com base na epistemologia, o mesmo autor afirma que a Ciência Policial é uma ciência de natureza transdisciplinar e intercomunicativa, que pressupõe uma teoria geral jurídica (Valente, 2010). Nesse contexto epistemológico, as Ciências Policiais devem ser compreendidas em consonância com valores de humanismo democrático, além de regidas por princípios sociológicos e constitucionais, aspectos necessários para sua atuação científica.

No mesmo sentido da relação da Ciência Policial com outros ramos do saber, Silva (2014) enfatiza que aquela surge de uma ciência integrada, a qual sorve de outras fontes, principalmente das Ciências Sociais, porém com métodos e objetos próprios.

Além de reconhecer o policial como produtor de soluções, Júnior (2021) sugere que a comunidade científica da área se desvencilhe das restrições impostas pelos dominantes do campo científico, estabelecendo de forma estratégica quais ciências auxiliares devem integrar essa nova Ciência Policial, complexa por natureza.

Nesse caminhar, a Ciência Policial deve dedicar-se a investigar a extensa gama de papéis desempenhados pela Polícia, tanto na prevenção quanto na repressão ao crime, como prestadora de serviço público, reprodutora da ordem e repressora da desordem. A polícia moderna, eficiente e eficaz, precisa valer-se de uma abordagem integral, capaz de agregar múltiplas competências e habilidades, com o objetivo de alcançar uma compreensão mais ampla e profunda de uma realidade igualmente complexa (Gomes, 2010).

Enquanto isso, Lazzarini (2008), ao se debruçar sobre a definição das Ciências Policiais, afirma que a interdisciplinaridade relacionada ao seu objeto de estudo deve ser entendida como a criação de um objeto novo que não pertence a ninguém.

De outro norte, em contraponto, Lima *et al* (2022) afirmam que a legitimação das Ciências Policiais no Brasil surge como estratégia de monopolização policial, sobretudo, militar, sendo uma estratégia de oposição à democratização da segurança pública e ao desenvolvimento de um campo de estudos sobre crime, polícia e justiça.

Discorda-se da afirmação dos autores, na medida em que o objeto das Ciências Policiais apresentado como crime, polícia e justiça é limitado, afastando-se de uma Polícia participativa e condutora dos rumos sociais. Além disso, este novo campo do saber identificado como Ciências Policiais possui interação direta com outros ramos científicos. A monopolização citada está alicerçada no desconhecimento do letramento policial, que, neste aspecto, assiste razão aos autores, visto que essa característica é própria daqueles que estão diretamente envolvidos na atividade.

Focado na definição de Polícia e de uma nova Ciência Policial, Gourevitch (2008), ao dissertar sobre os estudos de Markus Dubber e Mariana Valverde, afirma que, sob o ponto de vista da concepção tradicional, a Polícia é um mero órgão aplicador da lei, sendo esta uma aceção negativa, pois demonstra seu poder essencialmente repressivo. Já Hildebrandt (2008), ao analisar a mesma obra de Dubber e Valverde, afirma que esta nova Ciência Policial deve estar focada no retorno à concepção antiga de Polícia, muito mais abrangente. Complementa a autora, ao afirmar que a concepção atual de Polícia é restritiva ao uso da força policial, ao estudo do crime e da aplicação da lei, enquanto a concepção antiga traz a noção de Polícia com o objetivo do governo de uma sociedade bem ordenada.

Interessante a menção dos autores de que a nova Ciência Policial deve estar focada no conceito de Polícia atribuído em momento pretérito, afastando-se da mera aplicação da lei, de uma atuação repressiva e do uso da força. Esta definição atribuída por uma nova Ciência Policial traz aspectos de uma Polícia muito mais participativa na vida em sociedade, aproximando-se do cidadão e construindo em conjunto uma sociedade mais igualitária, aspectos que somente o letramento policial permite conhecer, os quais a dogmática jurídica não se aprofunda.

Evoluindo-se no conceito de Ciências Policiais, Passos e Torres (2022) afirmam que estas não devem estar preocupadas somente no estudo da Polícia como instituição, da própria atividade policial, ou mesmo do combate à criminalidade com sua atuação repressiva. Deve sim as Ciências Policiais ter um escopo mais amplo, abrangendo a preservação da ordem pública, com a identificação de causas de problemas, sem buscar apenas remediá-los.

Veja-se que a epistemologia das Ciências Policiais, se ainda não tornou definitivo o objeto de estudo e método desta nova Ciência transdisciplinar, mostra um rumo já bem alicerçado, o qual demonstra que a visão de Polícia apenas como órgão aplicador da lei, de caráter técnico/jurídico, não serve, por si só, para o fim a que se destinam os órgãos policiais, sobretudo, a polícia ostensiva de preservação da ordem pública, sendo estas as Polícias Militares.

Para isso, necessário o aprofundamento do estudo da epistemologia das Ciências Policiais com a definição e estabelecimento de princípios e valores que somente a elas pertencem. Para tanto, importante que aqueles que possuem conhecimento sobre o saber fazer policial estejam engajados nessa tarefa, pois só assim, poderá haver a ampliação do conhecimento científico sobre as Ciências Policiais, objetivando-se alcançar dogmas universais do estudo de Polícia.

6. A relação do poder de polícia e a atividade policial militar com base nas ciências policiais

O Poder de Polícia é uma das ferramentas que as Polícias Militares detêm para cumprir a sua missão constitucional de polícia ostensiva e preservação da ordem pública. Ocorre que, para que tal instrumento possa ser bem utilizado, necessário que esteja embasado em conhecimento científico que vai além de sua definição legal e apresentada pela dogmática jurídica.

Segundo Miguel (2009), no Brasil, os estudos sobre o tema se escoram em percepções do senso comum ou se apoiam no Direito Administrativo e na Administração Pública. As políticas governamentais relacionadas às Polícias têm se baseado em abordagens empíricas e, muitas vezes, associadas a áreas como da Sociologia e das Ciências Políticas.

Júnior (2021) complementa ao distinguir o saber científico na área policial do conhecimento popular ou técnico, pois ele se organiza de modo sistemático, baseando-se, assim, em métodos específicos. Já Miguel (2009) observa que a Polícia tem evoluído como instituição para se constituir como uma disciplina técnico-científica independente, integrando conhecimentos próprios e de ciências afins. Essa busca por autonomia é evidenciada nos currículos de formação profissional, especialmente dos policiais militares dos estados brasileiros, e nos cursos de pós-graduação, que se aproximam cada vez mais das disciplinas acadêmicas. Essa busca por autonomia abre

novas perspectivas para o campo das Ciências Policiais, permitindo uma compreensão mais abrangente da atuação policial.

Conforme Valente (2010), a dinâmica social de um Estado de direito e democrático exige que a atuação da Polícia Militar esteja fundamentada em princípios científicos, sustentados por um pensamento epistemológico e uma axiologia que sejam capazes de responder de forma eficaz aos fenômenos sociais em constante mutabilidade, característicos da sociedade tardo-moderna.

Um instrumento que pode auxiliar nas respostas aos fenômenos sociais em constante mutabilidade é indubitavelmente o Poder de Polícia conferido às Polícias Militares pelo legislador constituinte. Nesse diapasão, o exercício do Poder de Polícia, como instrumento da atividade policial militar, amparado pelo saber científico proporcionado pelas Ciências Policiais, visa ao atendimento das necessidades sociais de preservação da ordem pública, sendo caracterizado como objeto de estudo das Ciências Policiais.

A sociedade não espera dos órgãos policiais e de seus agentes uma atuação fundamentada apenas no conhecimento técnico-jurídico, principalmente, das Polícias Militares, diante de sua atribuição constitucional. É de se esperar que, no campo policial, considerando a complexidade da atividade, a exemplo da característica de celeridade do processo de tomada de decisão, o saber científico das Ciências Policiais promova uma atuação mais adequada, razoável e proporcional.

Observa-se, por conseguinte, a existência de uma relação direta do exercício do Poder de Polícia com a atividade de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, na medida em que, à luz das Ciências Policiais, o fundamento do Poder de Polícia não está relacionado unicamente ao seu conceito legal, com fundamentos em dogmas jurídicos, mas sim, no saber científico, que propicia ao agente policial a sua aplicação em diferentes contextos.

Nesse sentido, a relação entre o Poder de Polícia e a atividade das Polícias Militares passa necessariamente pela compreensão de que a segurança pública é vista apenas como um dos pilares da ordem pública. Veja-se que a missão da Polícia Militar vai muito além de sua atuação em infrações penais, já que alcança todos os aspectos relativos à tranquilidade, salubridade e segurança da sociedade, utilizando-se deste importante instrumento que é o Poder de Polícia.

Conclusão

Buscou-se neste estudo investigar a abordagem das Ciências Policiais a respeito do Poder de Polícia como instrumento de preservação da ordem pública, missão constitucional conferida às Polícias Militares. Para tanto, utilizou-se do método de revisão integrativa, o qual permitiu a síntese do conhecimento por meio da busca sistematizada realizada.

Observou-se que as Ciências Policiais contribuem para a elucidação do conceito de Poder de Polícia até então limitado à dogmática jurídica, já que esta não abrange todas as nuances da atividade policial militar, principalmente pela exclusividade e ampliação trazida pelo legislador constituinte de 1988 ao dispor às Polícias Militares o exercício da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Portanto, a abordagem das Ciências Policiais sobre o Poder de Polícia busca desvelar um conhecimento, existente, porém até então não explorado sob o viés científico, com o devido método, visto ser um ramo a ciência ainda em evolução. Esta descoberta servirá como um novo paradigma a ser adotado pelas Polícias Militares sobre a utilização do Poder de Polícia como instrumento de preservação da ordem pública.

Nessa levada, considerando a previsão constitucional de 1988, esclareceu-se que o constituinte ordinário estabeleceu às Polícias Militares a exclusividade da polícia ostensiva, que lhe confere o exercício amplo do Poder de Polícia administrativa, já que permite a realização das quatro fases, a saber: ordem, consentimento, fiscalização e sanção.

Além disso, a previsão constitucional de 1988 ampliou a competência das Polícias Militares em comparação à Constituição anterior de 1967, na medida em que, ao disciplinar a atribuição das Polícias Militares voltada ao exercício da preservação da ordem pública, possibilitou uma atuação ampla, com ações de caráter preventivo, dissuasivo, no campo da polícia administrativa, e também, com ações de repressão imediata, caracterizadora de atividade de polícia judiciária de repressão imediata.

Viu-se ainda que o conceito do Poder de Polícia sob o viés da dogmática jurídica é insuficiente para o campo do exercício amplo da atividade de polícia ostensiva de preservação da ordem, na medida em que não contempla toda a complexidade que envolve a competência das Polícias Militares. Nesse caminhar, o estudo da epistemologia das Ciências Policiais é fundamental para se buscar esta compreensão e desvelar de que forma o

saber científico pode colaborar para o esclarecimento, e, por conseguinte, o surgimento de um novo paradigma para o desenvolvimento da atividade policial militar.

Por fim, demonstrou-se que a atividade policial militar baseada no saber científico está diretamente relacionada ao exercício do Poder de Polícia como instrumento hábil a promover a paz social, diante da competência constitucional conferida às Polícias Militares, como órgãos exclusivos do sistema de segurança pública para o exercício da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública.

Referências

- BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 out. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2024.
- BRASIL. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm. Acesso em: 24 out. 2024.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm. Acesso em: 24 out. 2024.
- BRASIL. Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 24 out. 2024.
- BRASIL. Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97compilado.htm. Acesso em: 24 out. 2024.
- BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5172compilado.htm. Acesso em: 12 out. 2024.
- BRASIL. Lei n. 14.751, de 12 de dezembro de 2023. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114751.htm. Acesso em: 12 out. 2024.

- BRASIL. Parecer AGU n. GM-25, de 29 de julho de 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754715>. Acesso em: 22 out. 2024.
- GOMES, P. V. A Atividade policial como ciência. *Revista Brasileira de Ciências Policiais – Academia Nacional de Polícia*. v. 1, n. 2, p. 105/126, 2010.
- GOUREVITCH, A. *The New Police Science: The Police Power in Domestic and International Governance*. Edited by Markus D. Dubber and Mariana Valverde. *Constellations*. v. 15, Issue 4, p. 590-592, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2008.00512_2.x. Acesso em 14 out. 2024.
- HESSEN, J. *Teoria do conhecimento*. Tradução de João Vergílio Gallerani Cuter. Martins Fontes, 2000.
- HILDEBRANDT, M. *Governance, governmentality, police and justice: A New Science of Police? A Review of: Markus D. Dubber and Mariana Valverde, The New Police Science. The Police Power in Domestic and International Governance*. University at Buffalo School of Law. Toronto, v. 56, p. 557-598. Disponível em: http://works.bepress.com/mireille_hildebrandt/8/. Acesso em: 11 out. 24.
- JÚNIOR, A. L. da S. Ensaio sobre a luta das Ciências Policiais no campo científico: um estudo comparado. *Revista SUSP*. Brasília, v.1, n. 1, p. 173-184, jan/jun, 2021. Disponível em: <https://revistasusp.mj.gov.br/susp/index.php/revistasusp/article/view/35/13>. Acesso em: 14 out. 2024.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. *Fundamentos da metodologia científica*. 7. ed. Atlas, 2010.
- LAZZARINI, A. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. Revista dos Tribunais, 1999.
- LAZZARINI, A. Ciências policiais de segurança e da ordem pública: significado, conteúdo e contornos. *A Força Policial*. v. 15, n. 58, p. 13-28, abr. 2008.
- LIMA, R.S. de; VASCONCELOS, F. T. R.; VIANNA, F. R. P. M.; ALCADIPANI, R. Saber acadêmico, guerra cultural e a emergência das ciências policiais no Brasil. *Revista brasileira de Ciências Sociais*. v. 37, n. 108, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3710805/2022>. Acesso em: 14 out. 2024.
- MARCINEIRO, N. (org.). *Ciências Policiais*. Editora Insular, 2021.
- MAZZO, G. C.; SILVEIRA, M. A. Ciências Policiais: o seu objeto e a Teoria do Conhecimento. *Criticismo e o intelectualismo como métodos para o suporte de mudanças necessárias*. Disponível em: <https://biblioteca.pm.sc.gov.br/downloadArquivo?vinculo=QjU1RTBGNVkyOWtSVzF3Y21WellUMHpNakltWVdObGNuWnZQVEl3T0RrekpuTmxjVkJoY21GbmNtRm1iejB4Sm5ObGNWTmxZMkZ2UFRnbWEyRnlaR1Y0UFU0bWJHOWpZV3hCY25GMW-FYWnZQVU5QVFZCQIVsUkpURWhCVFVWT1ZFOG1ibTl0WlVOaG->

- JXbHVhRzg5TURBd01ESXdMekF3TURBeU1HRXpMbkJrWmc9PTM5N-zAwNzY=&nomeExtensao=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.
- MAZUCATO, T. Métodos. *In: Metodologia da pesquisa e do trabalho científico.* MAZUCATO, T. *et al.* Métodos. FUNEPE, 2018. [Capítulo 7, p. 54/58].
- MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo brasileiro. Malheiros, 2022.
- MEZZAROBA, O.; MONTEIRO, C. S. Manual de metodologia de pesquisa no Direito. Saraiva, 2009.
- MIGUEL, M. A. A. Ciências policiais de segurança e da ordem pública: conceituação e relevâncias diante da globalização. Revista NECPOP – Núcleo de Estudos em Ciências Policiais de Ordem Pública. Disponível em: <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/caes/artigos/Artigos%20pdf/celMarco.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.
- PEREIRA, E. da S. Introdução às ciências policiais: a Polícia entre Ciência e Política. Almedina, 2015.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <https://www.feevale.br/Comum/midias/0163c988-1f5d-496f-b118-a6e009a7a2f9/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.
- SEMMER, P. H. Execução da atividade de polícia administrativa em períodos de pandemia. Brazilian Journal of Development. Curitiba, v. 7, n. 6, jun. 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/32029>. Acesso em: 14 out. 2024.
- SILVA, A. F. A. da. Consolidação do estudo da ciência policial por meio da criação de um periódico científico do centro de ensino da Polícia Militar de Santa Catarina. Disponível em: <https://biblioteca.pm.sc.gov.br/pergamumweb/vinculos/00000E/00000E01.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.
- SILVA, C. E. da. Introdução ao estudo das Ciências Policiais. Suprema Cultura, 2010.
- SILVA, G. M. da. Atividade Policial Como Ciência. Revista Brasileira de Ciências Policiais – Academia Nacional de Polícia, Brasília, v. 1, n. 2, p. 73/78, jul/dez, 2010.
- SOUZA, M. T. de; SILVA, M. D. da; CARVALHO, R. de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. Einstein (São Paulo), v. 8, n. 1, p. 102-106, jan. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-45082010RW1134>. Acesso em 19 set. 24.
- TORRES, F.; O.; PASSOS, T.; N.; Ciências policiais: o paradigma da polícia educadora. Revista Brasileira Militar de Ciências. v. 8, n. 21, p. 22-27, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.36414/rbmc.v8i21.138>. Acesso em 14 out. 2024.
- VALENTE, M. M. G. Ciência policial, contributos reflexivos espistêmicos. Revista Brasileira de Ciências Policiais – Academia Nacional de Polícia. Brasília, v. 1, n. 2, p. 79/86, jul/dez 2010.

- VALENTE, M. M. G. A Ciência policial na sociedade tardo-moderna como fundamento do Estado de Direito Democrático. *Revista Brasileira de Ciências Policiais – Academia Nacional de Polícia*. Brasília, v. 2, n. 2, p. 47/63, jan/jun 2010.
- VIEIRA, T. A. *A polícia ostensiva e a preservação da ordem pública: a competência das Polícias Militares*. Edição do Autor, 2016.

A detenção administrativa por permanência ilegal em Portugal

NUNO RICARDO PICA DOS SANTOS

Intendente

Assistente de investigação no ICPOL e no IDPCC

Doutorando em Direito (FDUL)

Assistente convidado no ISCPSI

 <https://orcid.org/0000-0003-3415-8028>

DOI: <https://doi.org/10.57776/ka2d-eh34>

Resumo: O presente estudo analisa a detenção por permanência ilegal em Portugal, prevista no art. 146.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Esta detenção é uma tipologia de detenção administrativa por razões migratórias, funcionalmente dedicada ao afastamento coercivo. Através da interpretação da legislação relevante, sistematizam-se os pressupostos e requisito para a realização da detenção por permanência ilegal: um pressuposto primário, algum dos pressupostos secundários alternativos e um requisito negativo. São ainda analisadas a apreciação judicial da detenção e as medidas de coação aplicáveis.

Palavras-Chave: Imigração; Imigração legal; Permanência ilegal; Detenção administrativa

Abstract: This study analyses detention for illegal stay in Portugal, as provided for in Article 146(1) of Law No. 23/2007 of 4 July. This detention is a type of administrative detention for migration reasons,

functionally dedicated to coercive removal. Through interpretation of the relevant legislation, the assumptions and requirements for detention due to illegal stay are systematised: a primary assumption, alternative secondary assumptions, and a negative requirement. The judicial review of detention and the applicable coercive measures are also analysed.

Keywords: Immigration; Illegal immigration; Illegal stay; Administrative detention

Resumen: El presente estudio analiza la detención por estancia irregular en Portugal, prevista en el artículo 146, apartado 1, de la Ley n.º 23/2007, de 4 de julio. Esta detención es un tipo de detención administrativa por motivos migratorios, dedicada funcionalmente a la expulsión coercitiva. Mediante la interpretación de la legislación pertinente, se sistematizan los supuestos y requisitos para la detención por estancia irregular: un supuesto primario, supuestos secundarios alternativos y un requisito negativo. También se analizan la apreciación judicial de la detención y las medidas coercitivas aplicables.

Palabras-clave: Inmigración; Inmigración ilegal; Estancia irregular; Detención administrativa

Introdução

A restrição ou privação da liberdade em contexto de imigração ilegal é consubstancial a alguns meios de controlo desta realidade: quer considerando o momento inicial de tentativa de entrada ilegal por fronteira externa aérea ou marítima, em que é necessário garantir-se a realização do reembarque do cidadão estrangeiro (passageiro) como consequência legal e prática da recusa de entrada – controlo de fronteira; quer considerando já a permanência ilegal no (interior do) Estado, em que a privação da liberdade pode ser necessária para se assegurar o afastamento coercivo do cidadão estrangeiro – fiscalização da permanência e instrução, decisão e execução de processos de afastamento coercivo.

Diversos conceitos foram já acima e outros poderiam ainda ser convocados para esta temática, a serem analisados e concretizados com base em múltiplos instrumentos jurídicos – de Direito Internacional, Direito da União

NOTA: O estudo está atualizado com os instrumentos jurídicos em vigor a 15 de setembro de 2025 e é da exclusiva responsabilidade do autor.

Europeia e Direito Nacional – doutrina e jurisprudência, mas determina a ciência jurídica que nos fixemos no objeto de investigação.

O presente estudo tem como objeto – único – a detenção por permanência ilegal em Portugal, com fundamento no art. 146.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional (REPSAE).

Pretendemos alcançar os seguintes objetivos: (i) caracterizar e enquadrar a detenção por permanência ilegal no contexto da detenção administrativa; (ii) construir juridicamente os pressupostos e requisito para a realização da detenção por permanência ilegal; e, (iii) identificar os parâmetros de apreciação judicial da detenção e as medidas de coação suscetíveis de aplicação.

Formulamos o seguinte problema de investigação: A detenção por permanência ilegal em território nacional apresenta pressupostos e condições que transcendem a situação objetiva de permanência ilegal – pressuposto único previsto no art. 146.º, n.º 1, do REPSAE?

Para cumprimento dos objetivos e resposta ao problema de investigação, o presente trabalho é estruturado em cinco pontos, nos quais: caracterizamos a detenção por permanência ilegal como uma detenção sem crime, enquadrando-a no conceito mais vasto de detenção administrativa; estabelecemos a finalidade da detenção e delimitamos as autoridades que podem deter e quem pode ser sujeito de detenção; analisamos e excluimos a possibilidade de detenção de menores não acompanhados; elaboramos sobre os pressupostos e requisitos necessários para a realização da detenção; e, identificamos os parâmetros de apreciação judicial da detenção e as medidas de coação suscetíveis de aplicação.

Como método, recorrer-se-á essencialmente à análise de legislação nacional, regional (em especial da União Europeia) e internacional, suportada essencialmente em doutrina e com referência a estudos jurisprudenciais relevantes (Watkins & Burton, 2013).

I. Enquadramento na detenção administrativa

A detenção administrativa é um género com diferentes espécies (Sousa, 2016, pp. 664-700). Na realidade, a detenção administrativa por razões migratórias pode, ela própria e por si só, qualificar-se como um género que enquadra diversas espécies.

Por detenção administrativa por razões migratórias entende-se as situações de privação da liberdade fundadas no desrespeito da legislação nacional e internacional reguladora da entrada e permanência em Portugal de migrantes (Feldmann, 2024, p. 111) ou de cidadãos estrangeiros, excluindo-se, desde logo, os cidadãos que sejam titulares de um direito legal de entrada e permanência em Portugal (Gil, 2017, p. 37). A seu tempo, melhor concretizaremos o conceito relevante de cidadão estrangeiro.

Na noção de detenção administrativa por razões migratórias, enquadram-se, pois, situações de privação de liberdade decorrentes de decisões administrativas no âmbito de controlo de fronteira (ainda que com eventual apreciação e validação judiciais)¹, bem como situações de privação da liberdade de cidadãos estrangeiros em permanência ilegal, decorrente da intervenção de autoridades policiais ou determinadas pelo Tribunal Judicial, aquando da apresentação do detido por aquelas autoridades².

Das diversas tipologias de detenção administrativa, ocupar-nos-emos somente da detenção por permanência ilegal, tal como prevista no art. 146.º, n.º 1, do REPSAE.

A permanência ilegal em território nacional não constitui crime. Não existe, pois, qualquer tipo legal que à previsão de permanência ilegal se faça corresponder uma estatuição penal³. Num contexto de alargamento do Direito Penal a diversos domínios (Silva Sánchez, 2011), assim se deve manter, pois aquele facto não é dotado das características correspondentes a um conceito material de crime (Palma, 2014). Não é formalmente crime – e bem – porque não é materialmente crime. Deste modo, sob o prisma da Ciência Jurídica, são criticáveis opções de criminalização da permanência ilegal⁴.

Trata-se de matéria não criminal, mas sim administrativa.

Esta distinção clara tem raiz na Constituição da República Portuguesa (CRP), assente nos arts. 9.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), 9.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP), 5.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) e 6.º da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)⁵.

O fundamento constitucional da privação de liberdade por permanência ilegal consta expressamente da al. c) do n.º 3 do art. 27.º da CRP e não das als. a) e b) do n.º 3 do mesmo artigo: estas normas (als. a) e b)) referem-se à detenção por razões criminais; ao contrário daquela (al. c)) que se refere à detenção por permanência irregular em território nacional (Santos, 2024, pp. 235-236). Sendo em ambos os casos privação da liberdade fundada em

comportamentos ilícitos (Miranda, 2017, p. 471), a natureza do ilícito é criminal, num, e administrativa, no outro.

Realizado este enquadramento, prosseguimos com o nosso objeto único – a detenção (policial e administrativa) por permanência ilegal em território nacional, fundada no art. 146.º, n.º 1, do REPSAE.

II. Finalidade, legitimidade ativa e âmbito subjetivo

O art. 146.º, n.º 1, do REPSAE, estabelece que: “O cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é detido por autoridade policial, devendo ser presente, no prazo máximo de 48 horas a contar da detenção, ao juiz do juízo de pequena instância criminal, na respetiva área de jurisdição, ou do tribunal de comarca, nas restantes áreas do País, para validação e eventual aplicação de medidas de coação”.

Vamos, seguidamente, analisar a finalidade, legitimidade ativa e o âmbito subjetivo da detenção por permanência ilegal, prevista naquele art. 146.º, n.º 1, do REPSAE.

1. Finalidade

A finalidade da detenção por permanência ilegal – única finalidade – é a promoção de processo de afastamento coercivo (art. 146.º, n.ºs 2 e 4, do REPSAE). Trata-se de processo de natureza administrativa. Mas a instauração de processo de afastamento coercivo não está dependente de prévia detenção por permanência ilegal, podendo ser iniciado oficiosamente pela autoridade administrativa (arts. 141.º do REPSAE e 53.º do Código do Procedimento Administrativo, CPA). Tanto mais que, como veremos, face a uma situação de permanência ilegal, a detenção não se constitui como procedimento automático nem primeira opção⁶. A detenção não é, pois, “a medida a aplicar por defeito” (Gil, 2021, p. 137).

2. Legitimidade ativa

Por autoridade policial competente para realizar a detenção, entende-se exclusivamente as autoridades e os agentes de autoridade da GNR, da

PSP, da PJ e da Polícia Marítima, conforme elenco taxativo previsto no n.º 7 do art. 146.º do REPSAE.

A legitimidade ativa para realizar a detenção consta assim expressamente do n.º 7 do art. 146.º do REPSAE, não tendo qualquer aplicação o art. 255.º do Código de Processo Penal (CPP), pois que não se está na presença de crime, nem a detenção tem qualquer das finalidades do art. 254.º do CPP.

3. Âmbito subjetivo

Quanto ao âmbito subjetivo, como cidadão estrangeiro, eventual sujeito de detenção, entende-se o cidadão que (i) não seja nacional de um Estado membro da União Europeia (UE), de um Estado parte no Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro com o qual a Comunidade Europeia tenha concluído um acordo de livre circulação de pessoas (art. 4.º, n.º 2, al. a), do REPSAE); (ii) não seja nacional de Estado terceiro que resida em território nacional na qualidade de refugiado, beneficiário de proteção subsidiária ao abrigo da legislação do asilo ou beneficiário de proteção temporária (art. 4.º, n.º 2, al. b), do REPSAE); (iii) não seja nacional de Estado terceiro membro da família de cidadão português ou de cidadão estrangeiro abrangido pelas alíneas anteriores (art. 4.º, n.º 2, al. c), do REPSAE).

Não pode, assim, ser sujeito de detenção por permanência ilegal um cidadão que resida em Portugal na qualidade de refugiado, beneficiário de proteção subsidiária ou beneficiário de proteção temporária, atento o âmbito subjetivo e, claro, porque o cidadão se encontra em situação legal.

Não pode, também, ser sujeito de detenção por permanência ilegal qualquer cidadão que goze do direito à livre circulação nos termos do Direito da União (arts. 1.º, 2.º, e 3.º, n.º 4, da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, que regula a livre circulação e residência dos cidadãos da UE e famílias em território nacional) e respetivos familiares, na aceção do art. 2.º, al. e), da Lei n.º 37/2006, que os acompanhem ou que a eles se reúnam.

Isto é, está excluído do âmbito subjetivo da detenção por permanência ilegal o cidadão que tenha alguma das seguintes nacionalidades (art. 3.º, n.º 4, da Lei n.º 37/2006): nacional de um Estado membro da União Europeia⁷; nacional de Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu⁸; nacional da Suíça. E, independentemente da nacionalidade, certos familiares⁹ que os acompanhem ou que a eles se reúnam.

III. A não detenção de MENA

O REPSAE é omissivo quanto à idade mínima para se ser sujeito de eventual detenção por permanência ilegal.

Ora, uma criança ou jovem não acompanhado (menor não acompanhado – MENA) – cidadão estrangeiro com menos de 18 anos de idade não acompanhado por pessoa adulta por ele responsável¹⁰ – não pode ser sujeito a detenção por permanência ilegal (Fialho, 2024, pp. 174-177).

Devem sim, por configurar-se como uma situação de perigo para a criança ou jovem, ser tomadas as medidas adequadas com enquadramento na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), aprovada em anexo à Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, e sempre no respeito do seu superior interesse, conforme previsto, nomeadamente, na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (Fialho, 2024; Pinheiro, 2023).

É este contexto de especial vulnerabilidade que delimita e enquadra, a nosso ver, a situação de menores não acompanhados em território nacional, afastando-os de um cenário de detenção por permanência ilegal.

Acresce ainda que os menores não acompanhados podem obter autorização de residência temporária com dispensa de visto, nos termos dos arts. 122.º, n.º 1, al. e), e 123.º, n.º 1, al. b), do REPSAE (Fialho, 2024, p. 176).

Mas para além destes argumentos, pela positiva, justificaremos a impossibilidade de deter menores não acompanhados por permanência ilegal com argumentos pela negativa.

Para o efeito, consideraremos os menores não acompanhados até aos 12 anos, dos 12 aos 16 anos, e com 16 ou 17 anos.

No caso de crianças não acompanhadas até aos 12 anos de idade, a existência da situação de perigo é patente, não existindo enquadramento de qualquer ordem para uma eventual detenção.

No caso de menores não acompanhados com idade compreendida entre os 12 e os 16 anos de idade, para além de ser igualmente patente a existência de uma situação de perigo, mesmo uma incorreta – porquanto desrespeitadora do art. 10.º, n.º 2, do CC – aplicação analógica do regime da detenção constante no art. 52.º da Lei Tutelar Educativa (LTE), aprovada em anexo à Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, sempre afastaria a possibilidade de detenção por permanência ilegal, que não constitui facto qualificado pela lei como crime, reservando a LTE a detenção para factos qualificados como crime puníveis com pena de prisão e de certa gravidade.

No caso de menores não acompanhados com 16 ou 17 anos de idade, pode haver quem conceba a detenção por aplicação de normas penais e pro-

cessuais penais que estabelecem a idade mínima de imputabilidade penal nos 16 anos de idade (art. 19.º do CP) e, portanto, suscetíveis de uma detenção (mas) em foro criminal (art. 255.º, n.º 1, al. a) do CPP). A aplicação direta daquelas normas é inviável, pois a permanência ilegal não é matéria criminal. Restaria, eventualmente, a possibilidade de aplicação analógica, mas que é tecnicamente incorreta. Ora, as razões justificativas das normas penais e processuais penais que estabelecem a idade mínima de responsabilização penal em 16 anos e a consequente possibilidade de detenção criminal, não obstante configurar-se como um critério quantitativo, residem na ideia de culpa jurídico-penal (Dias, 2019). Esta razão justificativa não procede no caso omissio da idade mínima para eventual detenção por permanência ilegal, em que a culpa jurídico-penal não tem curso, pelo que não pode haver aplicação analógica daquelas normas (art. 10.º, n.º 2, do CC).

A primazia e o fator determinante serão sempre, pois, a situação de especial vulnerabilidade e de perigo em que se encontra o menor não acompanhado, com resolução pela LPCJP, tomando as medidas adequadas para proteção e fazendo intervir as entidades com competência em matéria de infância e juventude, as comissões de proteção de crianças e jovens, o Ministério Público e o tribunal, de acordo com as respetivas competências, e assegurando-se logo, sendo necessário, a proteção de emergência em casa de acolhimento, conforme art. 91.º, n.º 3, da LPCJP.

IV. Pressuposto primário, pressupostos secundários alternativos e requisito negativo

O art. 146.º, n.º 1, do REPSAE apresenta como pressuposto para a detenção a situação de (entrada ou) permanência ilegal em território nacional. Estudaremos este pressuposto primário, mas do REPSAE e da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho (Lei do Asilo) extrairemos outros pressupostos que a boa interpretação da lei justifica (art. 6.º do Código Civil, CC).

1. Pressuposto primário

A legislação utiliza indistintamente os conceitos de permanência irregular (e.g. arts. 27.º, n.º 3, al. c), da CRP e 250.º, n.º 1, do CPP) e de permanência ilegal (e.g. arts. 138.º, 146.º e 181.º do REPSAE). São, pois, sinónimos.

A permanência ilegal ou irregular de cidadãos estrangeiros em território português surge definida e delimitada no art. 181, n.º 2, do REPSAE.

O estado de permanência ilegal de cidadãos estrangeiros em território nacional verifica-se nos seguintes casos: (i) a permanência não tenha sido autorizada de acordo com o REPSAE ou na lei reguladora do direito de asilo¹¹ (art. 181.º, n.º 2, al. a), do REPSAE), ou, naturalmente, de acordo com qualquer outra legislação aplicável; (ii) as condições de entrada tenham deixado de ser cumpridas ou verificando-se um excesso da duração da estada autorizada no território português ou no dos Estados membros da União Europeia e no dos Estados onde vigore a Convenção de Aplicação (art. 181.º, n.º 2, al. b), do REPSAE); (iii) os títulos de residência tenham caducado ou sido cancelados (art. 181.º, n.º 2, al. c), do REPSAE); quando tenha ocorrido entrada ilegal¹² nos termos do art. 181.º, n.º 1, do REPSAE (art. 181.º, n.º 2, al. d), do REPSAE).

A permanência ilegal (que compreende então a entrada ilegal) está associada ao conceito de território nacional: não há permanência ilegal no caso em que o cidadão se encontre na zona internacional de porto ou aeroporto (posto de fronteira) a requerer entrada em território nacional. Esse é o momento do controlo de fronteira, pelo que, não cumprindo as condições de entrada, será sujeito ao procedimento de recusa de entrada com conseqüente reembarque (arts. 32.º, 37.º e 41.º do REPSAE) – trata-se, nesse caso, da aplicação das regras de controlo de fronteira e verificação de condições de entrada, nos termos do Código das Fronteiras Schengen (CFS) e do REPSAE. Não há detenção por permanência ilegal em zona internacional, apenas detenção por permanência ilegal em território nacional (art. 146.º, n.º 1, do REPSAE).

Eis o pressuposto primário, básico, inicial e necessário – mas não suficiente – para a realização de uma detenção por permanência ilegal em território nacional. Necessário, mas não suficiente.

2. Pressupostos secundários alternativos

Ora, o art. 138.º, n.º 1, do REPSAE, estabelece que “o cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é notificado pela AIMA, I. P., GNR ou PSP para abandonar voluntariamente o território nacional no prazo que lhe for fixado, entre 10 e 20 dias”. Temos aqui exatamente o mesmo pressuposto primário; e entre a previsão de uma medida

menos restritiva da liberdade e outra mais restritiva da liberdade, o princípio da proporcionalidade, por força do subprincípio da necessidade (Miranda, 2016, p. 329) – princípio constitucional e geral de direito (arts. 18.º, n.º 2, da CRP, e 7.º do CPA), aplicável desde a produção legislativa até à sua execução – determina que se aplique a menos restritiva.

Ocorre que, por força do n.º 6 do art. 138.º do REPSAE, a notificação para abandono voluntário não tem aplicação nas circunstâncias ali previstas, sendo aplicável o art. 146.º.

Deste modo, os pressupostos previstos no art. 138.º, n.º 6, do REPSAE, configuram-se como pressupostos secundários alternativos para a realização da detenção por permanência ilegal (art. 146.º, n.º 1, do REPSAE).

Isto é, ao pressuposto primário da permanência ilegal tem de ser acrescentado algum dos pressupostos previstos no art. 138.º, n.º 6, do REPSAE.

Os pressupostos secundários alternativos que extraímos do art. 138.º, n.º 6, do REPSAE, são:

- (i) Verificar-se “qualquer dos pressupostos a que aludem as alíneas c) e d) do n.º 1 ou do n.º 3 do art. 33” do REPSAE. Isto é, existência de fortes indícios de que praticaram factos puníveis graves¹³, de que tencionam praticar factos puníveis graves ou de que constituem uma ameaça para a ordem pública, para a segurança nacional ou para as relações internacionais de Estado membro da UE ou onde vigore a Convenção de Aplicação (art. 33.º, n.º 1, als. c) e d)) ou “tenham sido condenados por sentença com trânsito em julgado em pena privativa de liberdade de duração não inferior a um ano, ainda que esta não tenha sido cumprida, ou que tenham sofrido mais de uma condenação em idêntica pena, ainda que a sua execução tenha sido suspensa” (art. 33.º, n.º 3); ou,
- (ii) Existir “dúvidas quanto à sua identidade”. Não obstante a permanência ilegal não ser crime, o fundamento para a identificação de pessoa sobre a qual recaia fundadas suspeitas “de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional” está prevista no art. 250.º, n.º 1, do CPP. Trata-se de uma das razões taxativas para a identificação nos termos daquela norma (Pereira & Caires, 2023, p. 221). Deste modo, o cidadão estrangeiro pode ser identificado nos termos e através dos meios constantes nos n.ºs 3 a 7 do art. 250.º do CPP. Face à ausência de documentação e esgotados os outros meios de identificação, a realização de resenha e fotografia, na sequência de condução ao posto policial

para identificação (art. 250.º, n.º 6, do CPP) – procedimento de identificação coativa, de último recurso – quando conduza à identificação do cidadão, é o mínimo bastante para afastar dúvidas quanto à identidade (Santos, 2024, p. 241); ou,

- (iii) Quando “o cidadão estrangeiro tiver contornado ou tentado contornar as normas aplicáveis em matéria de entrada e permanência nos termos do disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 134.º”. Ou seja, quando a infração ou tentativa de infração às “normas aplicáveis em matéria de entrada e de permanência, em território nacional ou no dos Estados membros da União Europeia ou dos Estados onde vigore a Convenção de Aplicação” ocorra através da “utilização ou recurso a documentos de identidade ou de viagem, títulos de residência, vistos ou documentos comprovativos do cumprimento das condições de entrada falsos ou falsificados” (art. 134.º, n.º 1, al. h)).

Assim, apenas quando ao pressuposto primário – permanência ilegal – se acrescente algum/alguns dos três pressupostos secundários alternativos, estão todos os pressupostos para a realização da detenção por permanência ilegal verificados. Mas podem, ainda, verificar-se condições que obstem à detenção.

3. Requisito negativo

Se a interpretação da lei reclama que se acrescente ao pressuposto primário algum daqueles pressupostos secundários, o Direito impõe que se atenda a outras condições que, verificadas, se opõem à realização da detenção.

Deste modo, a não existência de qualquer condição que se constitua como um impedimento à detenção corporiza o requisito negativo da detenção por permanência ilegal.

Dividimos estas condições em três grupos: causas objetivas de não organização de processo de afastamento coercivo (art. 146.º, n.º 5, do REPSAE, e art. 12.º, n.º 1, da Lei do Asilo); causas subjetivas de não expulsão: limites à expulsão (art. 135.º do REPSAE); outras causas de não detenção.

Quanto ao primeiro grupo – causas objetivas de não organização de processo de afastamento coercivo – refere o art. 146.º, n.º 5, do REPSAE

que nas condições ali previstas não é organizado processo de afastamento coercivo.

Ora, não sendo a permanência ilegal em Portugal crime, a finalidade da detenção é unicamente a instrução e subsequente decisão do processo administrativo de afastamento e a execução em conformidade com a decisão (eventualmente de afastamento coercivo). Se nos casos do n.º 5 do art. 146.º do REPSAE não é organizado processo de afastamento coercivo, então uma eventual detenção por permanência ilegal não cumpriria qualquer finalidade, sendo, pois, a detenção desnecessária.

Assim, nas condições do n.º 5 do art. 146.º do REPSAE não pode ser feita detenção por permanência ilegal, nomeadamente quando o cidadão estrangeiro: (i) apresente pedido de asilo a autoridade policial dentro de 48h após a respetiva entrada ilegal (al. a)); ou, tenha título de residência válido ou outro título, conferente de direito de permanência em outro Estado membro, e se desloque de imediato para esse Estado membro (al. b)). Estão ainda previstas duas outras situações em que não é organizado processo de afastamento coercivo e, como tal, não é feita detenção por permanência ilegal, designadamente quando o cidadão estrangeiro: “seja readmitido ou aceite a pedido de outro Estado membro, em conformidade com acordos ou convenções internacionais celebrados nesse sentido, desde que seja portador de título que o habilite a permanecer ou residir legalmente em território nacional (al. c)); ou, “seja titular de uma autorização de residência ou outro título habilitante da sua permanência legal em território nacional, em conformidade com as disposições legais em vigor”. Na realidade, trata-se de duas situações (als. c) e d) do n.º 5 do art. 146.º) em que, desde logo, não se verifica o pressuposto primário da permanência ilegal, pois que o cidadão tem título que o habilita a permanecer ou residir legalmente em território nacional.

Quanto à apresentação de pedido de proteção internacional, mesmo que requerido depois das 48h após a entrada ilegal, estabelece o art. 12.º, n.º 1, da Lei do Asilo que tal obsta ao conhecimento de procedimento administrativo contra o requerente e membros da família que o acompanhem. Assim, estando a decorrer normalmente a instrução de pedido de asilo, não pode o cidadão estrangeiro ser detido por permanência ilegal¹⁴. Na realidade, atento o art. 11.º, n.º 1, da Lei do Asilo, que estabelece que “os requerentes de proteção internacional são autorizados a permanecer em território nacional até à decisão sobre a admissibilidade do pedido”, tratar-se-á, na verdade, da inexistência do pressuposto primário – a permanência ilegal – posto que a

permanência é autorizada e, como tal, legal. Para o efeito, é emitida e entregue ao cidadão uma “declaração comprovativa de apresentação do pedido de proteção internacional que, simultaneamente, atesta que o seu titular está autorizado a permanecer em território nacional enquanto o mesmo estiver pendente” (art. 14.º, n.º 1, da Lei do Asilo).

A instrução normal do pedido de asilo depende do cumprimento, pelo requerente, dos deveres associados previstos no art. 15.º da Lei do Asilo – demonstrativos do permanente e continuado interesse no pedido que realizou. Sem prejuízo dos direitos de impugnação judicial e recurso, o procedimento administrativo extingue-se com a tomada de decisão final (art. 93.º do CPA) e quando, por causa imputável ao requerente, esteja parado há mais de seis meses, salvo se houver interesse público na decisão (art. 132.º do CPA). Deste modo, a violação dos deveres do requerente (art. 15.º da Lei do Asilo), que tenha por efeito, direto ou indireto, a paragem do processo, corre por conta do requerente.

Quanto ao segundo grupo – causas subjetivas de não expulsão: limites à expulsão – o art. 135.º do REPSAE prevê condições que uma vez verificadas obstam ao afastamento coercivo ou expulsão do cidadão. Quando essas condições estejam comprovadas no momento inicial, não pode, desde logo, ocorrer detenção por permanência ilegal. Esta detenção, como já referimos, tem como única finalidade e é, por isso, instrumental ao processo de afastamento, pelo que se existe um limite à expulsão demonstrado, a detenção é, *ab initio*, desnecessária.

Esses limites consistem na existência de fatores de ligação ao território português, nomeadamente por o cidadão estrangeiro (art. 135.º, n.º 1, do REPSAE): (i) ter nascido em Portugal e ser residente no país (al. a)); ter filhos menores de nacionalidade portuguesa residentes em Portugal e que estejam efetivamente a seu cargo (al. b)); ter filhos menores de nacionalidade estrangeira residentes em Portugal, quando exerçam efetivamente as respetivas responsabilidades parentais e assegurem o seu sustento e educação (al. c)); ou, se encontrar em Portugal desde idade abaixo dos 10 anos e residir no país (al. d)).

Estes limites não funcionam quando sobre o cidadão estrangeiro recair suspeita fundada ou condenação pela prática de crimes de terrorismo, sabotagem ou atentado à segurança nacional (n.º 2 do art. 135.º do REPSAE).

Quanto ao terceiro grupo de condições – outras causas de não detenção – consideramos outros impedimentos à detenção. Este é um grupo de condições que reside na vastidão e extensão da legislação relativa à imigração,

carente de uma interpretação sistemática e de resultados interpretativos conformes ao Direito. Consideramos neste grupo, de modo não exclusivo: (i) o decurso de processo de afastamento coercivo ou a anterior detenção pela mesma razão de permanência ilegal (ii) a sinalização como vítima do crime de tráfico de pessoas; e, (iii) a consideração de situações de vulnerabilidade.

Uma condição que obsta à detenção por permanência ilegal, nos termos e para os fins do art. 146.º, n.ºs 1 a 4, do REPSAE, é o facto de o cidadão ter já um processo de afastamento coercivo a decorrer, não podendo ser detido para aquela mesma e única finalidade. Tal significaria uma violação do princípio da proporcionalidade (art. 18.º da CRP), na vertente da necessidade (Miranda, 2016, p. 329), pois a detenção revela-se desnecessária, porquanto desprovida de finalidade. No âmbito administrativo, o art. 7.º do CPA consagra especificamente a proporcionalidade, daí se retirando que as medidas administrativas têm de ser adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito. O princípio da proporcionalidade é um princípio reitor de toda a intervenção policial (Valente, 2019; Fontes, 2022). Caso o cidadão tenha sido detido anteriormente, uma segunda e nova detenção pela mesma razão violaria também o princípio *non bis in idem* (art. 29.º, n.º 5, da CRP). Trata-se de um princípio constitucional (Canotilho & Moreira, 2014) com relevância penal (Palma, 2006) e em outros ramos do direito (Leite, 2016; Dias & Pereira, 2023, p. 238). Um “ciclo vicioso de detenção continuada” é ilegal (Celone, 2014, p. 73) e violador daqueles princípios constitucionais. Deve sim verificar-se a necessidade de diligências no âmbito do processo administrativo de afastamento em curso. Por outro lado, se já existir uma decisão de afastamento coercivo, definitiva e exequível, em que o cidadão não tenha abandonado o território nacional no prazo concedido no âmbito desse processo de afastamento coercivo¹⁵, deve antes ser dado cumprimento ao estabelecido no art. 161.º – e não ao art. 146.º do REPSAE – com a respetiva condução à fronteira para afastamento.

No que respeita à sinalização como vítima do crime de tráfico de pessoas (art. 160.º do CP), os arts. 109.º e 111.º do REPSAE conferem ao cidadão um prazo de reflexão com a duração mínima de 30 e máxima de 60 dias, a ser fixado pela AIMA, I. P., em que, no final, caso a pessoa cumpra as condições indicadas, é concedida autorização de residência, “mesmo que tenha entrado ilegalmente no País ou não preencha as condições de concessão de autorização de residência” (n.º 1 do art. 109.º do REPSAE). Aquele prazo de reflexão é contado “a partir do momento em que as autoridades competentes solicitam a colaboração, do momento em que a pessoa interes-

sada manifesta a sua vontade de colaborar com as autoridades encarregadas da investigação ou do momento em que a pessoa em causa é sinalizada como vítima de tráfico de pessoas” (n.º 2 do art. 111.º, do REPSAE). Por sua vez, o art. 111.º, n.º 3, do REPSAE estabelece que durante o prazo de reflexão não pode o cidadão ser sujeito a medida de afastamento. Deste modo, o decurso do prazo de reflexão obsta a que seja feita detenção por permanência ilegal.

Por fim, as situações de vulnerabilidade (Barros, 2024) têm de ser consideradas pela autoridade policial. A dignidade da pessoa humana e a materialização de uma polícia humanista, podem determinar que, não obstante a verificação dos pressupostos, a detenção não seja realizada. Assim, a decisão pela detenção de pessoas vulneráveis deve ser cuidadosamente ponderada. Como pessoas vulneráveis, consideramos: menores não acompanhados (cuja possibilidade de detenção afastámos em ponto próprio), família com menores, pessoas com deficiência ou doença grave, idosos, grávidas, pessoas que tenham sido vítimas de tráfico, de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual (conforme conjugação dos arts. 146.º-A, n.º 3, do REPSAE, 8.º-B, n.º 2, do Decreto-Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, e art. 17.º-A, n.º 1, da Lei do Asilo).

À exceção dos menores não acompanhados, cuja detenção por permanência ilegal está vedada com os fundamentos apresentados em ponto próprio, a detenção de outras pessoas vulneráveis carece de uma adequada ponderação do caso concreto, considerando os motivos para a detenção e as necessidades especiais que a situação exija – no respeito e à luz da dignidade da pessoa humana. Assim, as necessidades especiais de pessoas vulneráveis podem, pois, constituir-se como um impedimento à respetiva detenção por permanência ilegal, sempre a serem analisadas – as necessidades especiais – e apurado – o impedimento – no caso concreto.

Existindo alguma das condições referidas, falta o requisito negativo – inexistência daquelas condições – pelo que não pode ser realizada a detenção por permanência ilegal. E note-se que quando se tratar de impedimentos ao próprio afastamento coercivo, verifica-se também um impedimento à notificação para abandono voluntário. Quem não pode ser afastado coercivamente, também não pode ser notificado para abandono voluntário.

Em suma, cumpridos – e só quando cumpridos – o pressuposto primário, algum dos pressupostos secundários e o requisito negativo, o cidadão estrangeiro deve ser detido por permanência ilegal em território nacional, com base no art. 146.º, n.º 1, do REPSAE.

Face à ausência de regulação exaustiva do regime desta detenção administrativa no REPSAE – gerador de lacunas a integrar por analogia (art. 10.º do CC) – e não obstante não se tratar de qualquer crime, o detido deve ser constituído arguido e sujeito a termo de identidade e residência, por aplicação analógica dos arts. 58.º, n.º 1, al. c), 61.º, n.º 6, al. c) e 196.º, n.º 1, do CPP – pois procedem aqui as mesmas razões justificativas entre caso omissis e caso análogo: a necessidade de prever um leque de direitos e deveres a quem está numa situação de restrição ou privação da liberdade, ainda que de natureza jurídica diversa – e porque a aplicação de qualquer medida de coação depende de prévia constituição como arguido (arts. 142.º e 146.º, n.º 1, do REPSAE e art. 192.º, n.º 1, do CPP). Mas mais adequado seria se o REPSAE regulasse exaustivamente os termos da detenção.

A discricionariedade policial, funcional ou administrativa fica assim regulada por pressupostos e condições legais, balizando o poder discricionário; resta, claro, a margem de apreciação policial do caso concreto na subsunção aos pressupostos legais (Sousa, 2016, pp. 412-439).

A diversidade de pressupostos e condições previstos em lei e no direito, com o necessário enquadramento jurídico da situação concreta, tudo isto em âmbito administrativo, já de si dado a correspondentes margem de apreciação e discricionariedade típicas, sublinha a necessidade de a Ética – fundamento permanente da Polícia – ser critério, guia e suporte das decisões policiais (Santos, 2024, pp. 247-251). Como salienta Clemente (2016, p. 50): “a ética comanda a ação policial”.

V. A apreciação judicial

Realizada a detenção, o cidadão permanece sob custódia policial até à apresentação ao juiz do juízo de pequena instância criminal ou do tribunal de comarca, sem exceder as 48 horas, para validação e eventual aplicação de medidas de coação (arts. 146.º, n.º 1, e 142.º, n.º 2, do REPSAE).

Mas caso o cidadão, aquando da apresentação ao juiz na sequência da detenção, declare que pretende abandonar o território nacional, o dos Estados membros da União Europeia e dos Estados onde vigore a Convenção de Aplicação, o juiz pode determinar, desde que o cidadão esteja documentado (e só se estiver documentado), que seja entregue à custódia da força de segurança territorialmente competente para efeitos de condução ao posto de fronteira e afastamento no mais curto espaço de tempo possível (art. 147.º do REPSAE), sem organização, pois, de processo de afastamento coercivo.

A validação da detenção e a aplicação de eventuais medidas de coação devem ser realizadas à luz dos pressupostos primário e secundários e do requisito negativo.

O juiz pode determinar medida de coação prevista no CPP, com exceção da prisão preventiva, e/ou, havendo perigo de fuga, alguma das seguintes medidas de coação expressamente previstas no regime aplicável (art. 142.º do REPSAE): (i) apresentação periódica às autoridades policiais (al. a) do n.º 1 do art. 142.º); obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica (al. b) do n.º 1 do art. 142.º); (iii) colocação em centro de instalação temporária ou espaço equiparado (al. c) do n.º 1 do art. 146.º). Trata-se, em todo o caso, de medidas de coação, pelo que obedecem a um princípio de legalidade e à condição geral de taxatividade (Mendes, 2014, p. 165).

A medida mais gravosa é, assim, a colocação em centro de instalação temporária ou espaço equiparado (CITEE), pelo que a sua determinação depende de apreciação exigente e fundamentação acrescida quanto ao estrito preenchimento dos pressupostos e condições de aplicação (designadamente o perigo de fuga, conforme n.º 3 do art. 142.º do REPSAE) e do respeito pelos princípios aplicáveis às medidas de coação, em geral, nomeadamente o princípio da proporcionalidade, e, em especial, às privativas da liberdade, designadamente o princípio da subsidiariedade.

A consideração de situações de vulnerabilidade (Barros, 2024; Fialho 2024) reveste-se de primordial importância na eventual aplicação de medidas de coação. Deste modo, quando for detida uma pessoa vulnerável, na aceção já referida, a apreciação sobre as necessidades especiais – já antes feita pela autoridade policial mas que não tenham sido um impedimento à detenção – tem de ser realizada, de novo, pelo juiz. Quanto a menores não acompanhados – em que afastámos a possibilidade de detenção pelo necessário enquadramento na LPCJP – poderá haver quem conceba tal para menores não acompanhados com 16 ou 17 anos, numa aplicação analógica, mas tecnicamente incorreta, como demonstrámos, de normas penais que estabelecem a idade mínima de imputabilidade em 16 anos, porquanto não procedem as mesmas razões justificativas entre caso omissis e (suposto) caso análogo (art. 10.º, n.º 2, do CC). Na eventualidade anómala de ter ocorrido uma detenção por permanência ilegal de cidadão que seja menor não acompanhado (com 16 ou 17 anos) não pode ocorrer a colocação do menor não acompanhado em centro de instalação temporária ou espaço equiparado, sendo sempre o processo adequado um processo judicial de promoção e

proteção a correr nos juízos de família e menores ou territorialmente competentes (Fialho, 2024, pp. 175-177).

Em qualquer caso, e em especial nas situações de vulnerabilidade, dever-se-á ter permanentemente presente a natureza dos CITEE: não são centros de acolhimento – são centros de detenção administrativa.

Tudo considerado, nos casos em que o juiz tenha determinado a colocação do cidadão estrangeiro em CITEE, deverá oficiosamente reapreciar essa medida ao fim de cada período de oito dias (art. 3.º, n.º 2, da Lei n.º 34/94, de 14 de setembro).

Tendo sido detido e aplicada medida de coação adequada – sem colocação em CITEE (n.º 4 do art. 146.º do REPSAE) ou com colocação em CITEE (n.º 2 do art. 146.º do REPSAE) – segue-se a instrução do processo de afastamento coercivo pela autoridade administrativa competente: PSP, através da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF), conforme art. 3.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho, competindo ao Diretor Nacional da PSP, com faculdade de delegação, a decisão de afastamento coercivo ou a decisão de arquivamento do processo (art. 140.º, n.ºs 1 e 2, do REPSAE).

O procedimento, como procedimento administrativo que é, segue as regras gerais previstas no CPA (Almeida, 2020), com as especificidades previstas em legislação especial (nacional, e.g. REPSAE, regional ou internacional)¹⁶.

Conclusão

A detenção por permanência ilegal (art. 146.º, n.º 1, do REPSAE) tem um pressuposto primário, pressupostos secundários alternativos e um requisito negativo.

O pressuposto primário é a situação objetiva de permanência ilegal em território nacional (arts. 146.º, n.º 1, e 181.º, n.ºs 1 e 2, do REPSAE).

Os pressupostos secundários alternativos são: (i) existência de fortes indícios de que praticaram factos puníveis graves, de que tencionam praticar factos puníveis graves ou de que constituem uma ameaça para a ordem pública, para a segurança nacional ou para as relações internacionais de Estado membro da UE ou onde vigore a Convenção de Aplicação ou condenação por sentença com trânsito em julgado em pena privativa de liberdade de duração não inferior a um ano, ainda que não cumprida, ou

que tenham sofrido mais de uma condenação em idêntica pena, ainda que a sua execução tenha sido suspensa; (ii) dúvidas quanto à identidade; ou, (iii) utilização ou recurso a documentos de identidade ou de viagem, títulos de residência, vistos ou documentos comprovativos do cumprimento das condições de entrada falsos ou falsificados (art. 138.º, n.º 6, do REPSAE).

O requisito negativo corresponde à inexistência de condições que obstem à detenção: (i) causas objetivas de não organização de processo de afastamento coercivo (art. 146.º, n.º 5, do REPSAE e art. 12.º, n.º 1, da Lei do Asilo); (ii) causas subjetivas de não expulsão: limites à expulsão demonstrados logo no momento da intervenção policial (art. 135.º do REPSAE); e, (iii) outras causas de não detenção.

A detenção por permanência ilegal apenas terá lugar quando estiverem preenchidos o pressuposto primário, algum dos pressupostos secundários alternativos e o requisito negativo.

A verificação da permanência ilegal (pressuposto primário) sem algum dos pressupostos secundários (e quando inexistam condições impeditivas do afastamento coercivo) determinará o procedimento de notificação para abandono voluntário ou, caso já tenha sido realizado esse procedimento e decorrido o prazo de abandono, a instauração oficiosa de processo de afastamento coercivo.

A falta do requisito negativo opõe-se quer à detenção quer, na maioria das situações (i.e., sempre que se consubstancie num impedimento ao afastamento coercivo), à própria notificação para abandono voluntário.

Em suma, eis a resposta ao problema de investigação: A detenção por permanência ilegal em território nacional apresenta pressupostos e condições que transcendem a situação objetiva de permanência ilegal, que é o pressuposto único previsto no art. 146.º, n.º 1, do REPSAE: ao pressuposto primário tem de ser acrescentado (pelo menos) um dos pressupostos secundários alternativos e um requisito negativo (não verificação de condições impeditivas).

A detenção por permanência ilegal, atentos os pressupostos primário e secundário e o requisito negativo, reveste-se de complexidade técnica, cuja correta decisão depende do conhecimento de toda a informação relevante. Só assim é possível uma atuação em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes e em conformidade com os respetivos fins (art. 3.º do CPA), bem como uma correta aplicação da margem de apreciação policial e discricionariedade administrativa – tudo no respeito e pela proteção dos direitos fundamentais.

Referências

- Almeida, M. A. (2020). *Teoria geral do Direito Administrativo* (6.^a ed.). Almedina.
- Barros, A. S. (2024). O enquadramento das vulnerabilidades no regime do asilo. *Julgar*, 54, 163-172.
- Caetano, M. (1986). *Manual de Direito Administrativo, Vol. II* (3.^a reimp., 10.^a ed.). Almedina.
- Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I* (4.^a ed. revista, Reimp.). Coimbra Editora.
- Celone, C. (2014). A detenção administrativa dos estrangeiros irregulares na Itália e na União Europeia e o Direito humano fundamental à liberdade privada e à ampla defesa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 14(55), 51-85.
- Clemente, P. (2016). *Ética policial: Da eticidade da coação policial*. ISCPSI.
- Dias, A. S., & Pereira, R. S. (2023). *Direito das Contra-Ordenações* (Reimp., 2.^a ed., 2022). Almedina.
- Dias, J. F. (2019). *Direito Penal, Parte geral, Tomo I: Questões fundamentais, A doutrina geral do crime* (3.^a ed.). Gestlegal.
- Duarte, M. L. (2022). *Direito da União Europeia: Lições desenvolvidas* (Reimp., 1.^a ed., 2021). AAFDL.
- Elias, L. (2022). *Ciências Policiais e Segurança Interna: Desafios e prospetivas* (2.^a ed.). ISCPSI.
- Feldmann, M. (2024). A detenção de migrantes: Desafios e necessidade de mudanças. *Julgar*, 54, 109-122.
- Fialho, A. J. (2024). A proteção das crianças e jovens migrantes não acompanhadas. *Julgar*, 54, 173-186.
- Fontes, J. (2022). *Curso sobre o Código do Procedimento Administrativo* (9.^a ed.). Almedina.
- Freitas, T. F. (2009). Portuguese migration law: A constitutional and administrative overview. *European Review of Public Law*, 21(1), 345-401.
- Gil, A. R. (2011). A detenção de imigrantes na jurisprudência nacional e internacional. *Revista do Ministério Público*, 32(125), 125-145.
- Gil, A. R. (2017). *Imigração e Direitos Humanos*. Petrony.
- Gil, A. R. (2021). *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*. Petrony.
- Leite, I. F. (2016). *Ne (idem) bis in idem, Vols. I e II*. AAFDL.
- Mendes, P. S. (2014). *Lições de Direito Processual Penal* (Reimp., 1.^a ed., 2013). Almedina.
- Miranda, J. (2016). *Direitos fundamentais*. Almedina.
- Oliveira, E. (2021). *Asylum seekers and the right to liberty and security: the Portuguese case*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5786243>
- Palma, M. F. (2006). *Direito Constitucional Penal*. Almedina.

- Palma, M. F. (2014). Conceito material de crime e reforma penal. *Anatomia do Crime*, 0, 11-23.
- Pereira, R. C. (2017). Políticas de segurança: Novos desafios e respostas. *Revista de Direito e Segurança*, 5(10), 235-244.
- Pereira, R. S., & Caires, J. G. (2023). *Processo Penal* (Reimp.). Almedina.
- Pinheiro, J. D. (2023). *O Direito da Família contemporâneo* (8.^a ed.). Gestlegal.
- Raposo J. (2006). *Direito Policial I*. Almedina.
- Santos, N. R. P. (2024). Método jurídico-policial de resolução de ocorrências policiais: Justificação, fundamentos e esboço. In R. Fernandes & P. Machado (Coord), *40 anos de Ciências Policiais em Portugal* (pp. 227-264). ICPOL.
- Silva Sánchez, J. M. (2011). *La Expansión del Derecho Penal: Aspectos de la Política Criminal en las Sociedades Postindustriales* (3.^a ed.). Edisofer.
- Sousa, A. F. (2016). *Manual de Direito Policial: Direito da Ordem e Segurança Públicas*. Vida Económica.
- Valente, M. M. G. (2019). *Teoria Geral do Direito Policial* (6.^a ed.). Almedina.
- Varela, M. H. (2024). Qual a proteção que os migrantes e refugiados podem esperar da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais? Uma reflexão à luz da jurisprudência recente do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. *Julgar*, 54, 43-63.
- Watkins, D., & Burton, M. (eds) (2013). *Research Methods in Law*. Routledge.

Notas

¹ São exemplos: a privação da liberdade no período que medeia entre a recusa de entrada em território nacional e o reembarque do passageiro para o país de origem, quer a permanência ocorra exclusivamente em zona internacional do porto ou aeroporto quer em espaço equiparado a centro de instalação temporária (arts. 38.º, n.º 4, 40.º, n.º 1, e 41.º, n.º 1, do REPSAE); e, a privação da liberdade no âmbito do regime especial de asilo de fronteira de requerentes (passageiros aéreos) que não cumpram condições de entrada em território nacional (arts. 26.º, n.ºs 1 e 4, e 35.º-A, n.ºs 3, al. a), e 6 da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho – Lei do Asilo.

² São exemplos: a detenção (policial) por permanência ilegal até apresentação ao juiz (art. 146.º, n.º 1, do REPSAE); a colocação em centro de instalação temporária ou espaço equiparado determinada pelo juiz na sequência da apresentação do detido (arts. 142.º, n.º 1, al. c), e 146.º, n.ºs 1 e 2, do REPSAE); o período de privação da liberdade desde que o juiz emite mandado para condução à fronteira do cidadão detido que declare pretender abandonar o território nacional até ao seu afastamento (arts. 146.º, n.º 1, e 147.º, do REPSAE); e, o período de detenção – desde a interceção e condução à fronteira até ao afastamento – com fundamento no art. 161.º do REPSAE, isto é, do cidadão que tendo já um processo de afastamento coercivo decidido não abandonou o território nacional (esta privação da liberdade só terá apreciação judicial se o cidadão não for afastado em 48h após a “detenção”, isto é, após a interceção, conforme n.º 2 do art. 161.º).

³ Os factos que são descritos e declarados passíveis de pena e, como tal, criminalmente puníveis (art. 1.º, n.º 1, do Código Penal) – isto é, qualificados como crime – são, no REPSAE: auxílio à imigração ilegal (art. 183.º); associação de auxílio à imigração ilegal (art. 184.º); angariação de mão-de-obra ilegal (art. 185.º); utilização da atividade de cidadão estrangeiro em situação ilegal; casamento ou união de conveniência (art. 186.º) e violação da medida de interdição de entrada (art. 187.º). No Código Penal, são de salientar os seguintes crimes: tráfico de pessoas (art. 160.º); lenocínio (art. 169.º); lenocínio de menores (art. 175.º); falsificação ou contrafação de documento (art. 256.º); falsificação de notação técnica (art. 258.º); e, uso de documento de identificação ou de viagem alheio (art. 261.º). Estes factos são crime e motivam intervenção policial ao abrigo do Código de Processo Penal, como por exemplo uma eventual detenção em flagrante delito (Santos, 2024). Por outro lado, a permanência ilegal não é crime e motiva intervenção ao abrigo do REPSAE, como por exemplo uma notificação para abandono voluntário ou a detenção (administrativa) do art. 146.º, n.º 1, do REPSAE.

⁴ Sobre a permanência ilegal na União Europeia, *vide* Celone (2014). Importa, quer a nível europeu quer nacional, que existam “políticas duradouras de regulação da imigração e do asilo” sustentadas em “consensos muito amplos” (Pereira, 2017, p. 237): uma política comum.

⁵ Para uma análise da detenção administrativa de migrantes e da sua proteção à luz dos instrumentos jurídicos internacionais e da jurisprudência nacional e internacional, *vide* Gil (2011; 2021) e Varela (2024).

⁶ Alertando para a automaticidade da detenção no contexto abrangente da detenção administrativa por razões migratórias (Gil, 2011, p. 145; 2021, p. 137; Feldmann, 2024, pp. 115-116).

⁷ Os 27 países da UE são: Alemanha; Áustria; Bélgica; Bulgária; Chéquia; Chipre; Croácia; Dinamarca; Eslováquia; Eslovénia; Espanha; Estónia; Finlândia; França; Grécia; Hungria; Irlanda; Itália; Letónia; Lituânia; Luxemburgo; Malta; Países Baixos; Polónia; Portugal; Roménia; e, Suécia.

⁸ Para além dos 27 Estados membros da UE: Islândia; Listenstaine; e, Noruega.

⁹ Os familiares previstos são (art. 2, al. e), da Lei n.º 37/2006): cônjuge; parceiro que viva em união de facto ou com quem mantenha uma relação permanente; descendente direto com menos de 21 anos de idade ou que esteja a cargo, assim como o do cônjuge ou do parceiro; ascendente direto que esteja a cargo, assim como o do cônjuge ou do parceiro.

¹⁰ Arts. 122.º do Código Civil e 2.º, al. m), da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho (Lei do Asilo), e arts. 2.º, al. j), do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e 2.º, al. e), da Diretiva n.º 2013/33/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, ambos de 26 de junho de 2013.

¹¹ Os requerentes de proteção internacional encontram-se, pois, em permanência legal, porquanto a mesma está autorizada enquanto o processo estiver pendente, sendo emitido um comprovativo de apresentação do pedido (arts. 11.º, n.º 1, e 14.º, n.º 1, da Lei do Asilo).

¹² A entrada de cidadãos estrangeiros em território português ou no território dos Estados membros da União Europeia e nos Estados onde vigore a Convenção de Aplicação é ilegal quando ocorra em violação do disposto nos artigos 6.º, 9.º e 10.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º, assim como no disposto no Código das Fronteiras Schengen,

CFS (art. 181.º, n.º 1, do REPSAE). Basicamente, há entrada ilegal quando: (i) ocorra fora dos postos de fronteira qualificados para esse efeito (art. 6.º); (ii) o cidadão não seja portador de um documento de viagem reconhecido como válido (art. 9.º); (iii) o cidadão não seja titular de visto válido e adequado à finalidade da deslocação, salvo se tal não for exigido no caso (art. 10.º); (iv) não reúnam cumulativamente os requisitos legais de entrada, haja indicação para efeitos de regresso, recusa de entrada e de permanência no SIS ou SII UCFE ou constituam perigo ou grave ameaça para a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou para as relações internacionais de Estados membros da União Europeia, bem como de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação (art. 32.º); (v) haja violação do disposto no CFS, nomeadamente incumprimento das condições de entrada (art. 6.º CFS). Sobre estas condições, *vide* Freitas (2009).

¹³ A noção de factos puníveis graves deverá subsumir-se ao conceito de crime punível com pena de prisão cujo limite máximo seja superior a 5 anos de prisão, não sendo assim admissível, em regra, uma forma especial de processo (arts. 381.º, 391.º-A e 392.º do CPP).

¹⁴ Mas os requerentes de proteção internacional “podem ser colocados ou mantidos em centro de instalação temporária por motivos de segurança nacional, saúde pública ou quando exista risco de fuga, com base numa apreciação individual e se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos gravosas”, mediante determinação pelo juízo de pequena instância criminal ou tribunal de comarca, conforme art. 35.º-A, n.ºs 2 e 5, da Lei do Asilo. Para uma perspetiva crítica da privação da liberdade de requerentes de asilo, *vide* Oliveira (2021).

¹⁵ Trata-se de decisão de afastamento coercivo incumprida, em que foi dado ao cidadão um prazo para abandonar o território nacional – não se trata da notificação para abandono voluntário prevista no art. 138.º do REPSAE. O incumprimento de uma notificação para abandono voluntário terá ainda de originar um processo de afastamento coercivo.

¹⁶ É neste contexto que, havendo colocação em CITEE, a necessidade da privação da liberdade deve ser permanentemente ponderada. O art. 15.º, n.º 4, da Diretiva n.º 2018/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2018 (Diretiva Retorno), estabelece que: “Quando, por razões de natureza jurídica ou outra (...), se afigure já não existir uma perspetiva razoável de afastamento, a detenção deixa de se justificar e a pessoa em causa é libertada imediatamente”. Ora, as diretivas com conteúdo e efeitos próximos de um regulamento conferem-lhe a natureza de ato de alcance abstrato e geral, com efeito direto (Duarte, 2022, pp. 307-309). A norma em análise enquadra-se nessa espécie, tendo, pois, força de regulamento, i.e. aplicabilidade direta. É uma análise – a existência de perspetiva razoável de afastamento – que cabe à autoridade administrativa responsável pela instrução e decisão do processo, que tem o conhecimento especializado nesta modalidade de polícia administrativa especial – polícia de estrangeiros e fronteiras, leia-se UNEF da PSP. Durante a permanência em CITEE, compete-lhe, pois, a análise e a consequente decisão quanto à libertação do cidadão nos termos do disposto no citado art. 15.º, n.º 4, da Diretiva Retorno. Sobre as modalidades de polícia administrativa e judiciária *vide* Caetano (1986), Raposo (2006), Sousa (2016, pp. 46-53), Valente (2019) e Elias (2022, p. 33).

A Lei de Execução do Regulamento Geral da Proteção de Dados: quem protege as crianças no mundo digital?

MARIA DE FÁTIMA MAGALHÃES DA ROCHA

Intendente da Polícia de Segurança Pública

Doutorada pela Faculdade de Direito da Universidade de Direito de Lisboa

Docente do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

 <https://orcid.org/0009-0001-8581-8340>

DOI: <https://doi.org/10.57776/pc97-7y59>

Resumo: O artigo analisa criticamente o regime jurídico português de proteção de dados das crianças no ambiente digital, à luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019, questionando se a idade de 13 anos para o consentimento autónomo é suficiente para garantir uma proteção efetiva. A autora sustenta que as crianças, pela sua vulnerabilidade, imaturidade e reduzida consciência dos riscos do ciberespaço, merecem uma tutela reforçada, sobretudo face à recolha massiva de dados por redes sociais, plataformas de entretenimento e dispositivos ligados à Internet.

O texto destaca que o legislador português adotou uma solução permissiva, ao fixar nos 13 anos a idade mínima para o consentimento digital, apesar de outros domínios jurídicos nacionais apontarem os 16 anos como referência relevante de discernimento e responsabilidade. A autora entende que esta opção fragiliza a defesa dos direitos fundamentais da

Maria de Fátima Magalhães da Rocha

E-mail – mfrocha@psp.pt

Submetido: 21/07/2025. Aceite: 20/10/2025

criança, nomeadamente a privacidade, a dignidade e o livre desenvolvimento da personalidade.

O artigo valoriza ainda o papel do acompanhamento parental e da literacia digital, defendendo que a proteção da criança não pode depender apenas da lei, mas também da educação, da supervisão familiar, da responsabilização das plataformas e da intervenção do Estado. A conclusão central é clara: para proteger verdadeiramente as crianças no mundo digital, deveria elevar-se para 16 anos a idade do consentimento e reforçar-se a prevenção através de políticas públicas, mecanismos tecnológicos mais seguros e formação para pais, educadores e menores.

Palavras-chave: Proteção de dados pessoais; Criança; Consentimento digital; Literacia digital; Ciberespaço

Abstract: The author develops a critical analysis of the Portuguese legal framework for the protection of children's data in the digital environment, considering the GDPR and Law No. 58/2019, questioning whether the age of 13 for autonomous consent is sufficient to ensure effective protection.

She argues that children, due to their vulnerability, immaturity and limited awareness of the risks of cyberspace, deserve enhanced protection, particularly in view of the massive collection of data by social media, entertainment platforms and internet-connected devices.

The text highlights that the Portuguese legislature adopted a permissive approach by setting the minimum age for digital consent at 13, despite other areas of national law citing 16 as the relevant benchmark for discernment and responsibility. The author considers that this choice undermines the protection of children's fundamental rights, namely privacy, dignity and the free development of personality.

The paper also emphasises the role of parental supervision and digital literacy, arguing that child protection cannot depend solely on the law, but also on education, family supervision, platform accountability and state intervention. The central conclusion is clear: to truly protect children in the digital world, the age of consent should be raised to 16 and prevention should be strengthened through public policies, safer technological mechanisms and training for parents, educators and minors.

Keywords: Data protection; Children; Digital consent; Digital literacy; Cyberspace

Resúmen: El artículo analiza críticamente el régimen jurídico portugués de protección de datos de los menores en el entorno digital, a la luz del RGPD y de la Ley n.º 58/2019, y se pregunta si la edad de 13 años para

el consentimiento autónomo es suficiente para garantizar una protección efectiva. La autora sostiene que los menores, debido a su vulnerabilidad, inmadurez y escasa conciencia de los riesgos del ciberespacio, merecen una tutela reforzada, sobre todo ante la recopilación masiva de datos por parte de las redes sociales, las plataformas de entretenimiento y los dispositivos conectados a Internet.

El texto destaca que el legislador portugués adoptó una solución permisiva al fijar en 13 años la edad mínima para el consentimiento digital, a pesar de que otros ámbitos jurídicos nacionales señalan los 16 años como referencia relevante de discernimiento y responsabilidad. La autora entiende que esta opción debilita la defensa de los derechos fundamentales del niño, en particular la privacidad, la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad.

El artículo valora además el papel del acompañamiento parental y de la alfabetización digital, defendiendo que la protección de la infancia no puede depender únicamente de la ley, sino también de la educación, la supervisión familiar, la responsabilización de las plataformas y la intervención del Estado. La conclusión principal es clara: para proteger verdaderamente a los niños en el mundo digital, debería elevarse a los 16 años la edad de consentimiento y reforzarse la prevención mediante políticas públicas, mecanismos tecnológicos más seguros y formación para padres, educadores y menores.

Palabras-clave: Protección de datos; Niños; Consentimiento digital; Alfabetización digital; Ciberespacio

Introdução

A evolução da tecnologia levou a um repensar sobre os perigos e ameaças a que os dados pessoais estão expostos durante a navegabilidade na Internet ou a aquisição ou consulta de determinados serviços que requeiram a cedência dos dados pessoais.

Numa reflexão preocupada e demorada, e tendo em conta que a Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho se mostrava desatualizada face aos desafios crescentes, decorrentes da globalização e da livre circulação de pessoa, bens e também de dados pessoais, a União Europeia estabeleceu o Regulamento Geral da Proteção de Dados (RGPD).²

Era necessário e urgente a densificação de um documento que mantivesse a livre circulação dos dados pessoais, mas que assegurasse os direitos das pessoas singulares e as protegesse face a um tratamento discricionário desses dados por entidades públicas e privadas.

Nesse desiderato, o RGPD elencou princípios, direitos e deveres, transversalmente aplicáveis a todos os Estados-Membros de maneira a criar uma harmonização de procedimentos, visando sempre a proteção das pessoas singulares e a proteção da sua vida privada e familiar, a sua privacidade, a proteção dos seus direitos de personalidade. Em rigor, pretende-se a proteção de toda a informação de cariz pessoal, que pode englobar uma diversidade de elementos como aqueles que digam respeito à identificação da “pessoa – nome, data de nascimento, número de cartão de cidadão ou morada; elementos que digam respeito às características físicas da pessoa como a cor do seu cabelo ou dos seus olhos, altura, peso ou mesmo o género; elementos que digam respeito a um núcleo mais íntimo e restrito da vida da pessoa como as suas crenças religiosas, opiniões, convicções políticas; elementos que digam respeito às habilitações académicas ou componentes profissionais, como os títulos ou graus académicos, a profissão ou funções que a pessoa desempenha; os elementos referentes a informação patrimonial, como os direitos de propriedade.”³

No seguimento do acima exposto, considerámos abordar o regime legal dedicado às crianças, no que toca aos seus dados pessoais, pois tratando-se de um grupo mais vulnerável, e como refere o considerando 38 do RGPD, merecem um tratamento especial pela sua maior exposição aos perigos e ameaças do ambiente digital. A sua idade e natural falta de discernimento para aspetos mais técnicos torna-as menos conscientes quantos aos seus direitos e garantias relativos ao tratamento dos seus dados pessoais.

Será, por isso, abordado o regime legal não só inscrito no RGPD, mas também na Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto,⁴ sobre o acesso das crianças ao ambiente digital que Portugal possibilita a partir dos 13 anos com o consentimento dos pais ou de tutor legal – tendo em conta o indicado no RGPD e que foi adotado pela maioria dos Estados-Membros.

A questão primordial que se impõe é se a idade de 13 anos,⁵ adotada pelo legislador português para o consentimento de crianças sobre a oferta direta dos serviços da sociedade da informação, é manifestamente suficiente para as proteger das ameaças e perigos a que estão expostas durante a sua navegabilidade em ambiente digital bem como a proteção dos seus dados pessoais, objeto de tratamento através de tecnologias cada vez mais desenvolvidas e em rede – a denominada Internet das Coisas (IoT). Arriscamos a dizer que o tratamento de dados pessoais poderá vir a ser, num futuro próximo, uma área tratada pela Inteligência Artificial, apesar do disposto em contrário no n.º 2 do artigo 25.º do RGPD.

1. Enquadramento legal da maioridade em Portugal

A relevância da idade no que toca ao consentimento para o tratamento dos dados pessoais das crianças impõe-se por diversos fatores que irão ser expostos ao longo do presente estudo, mas destaca-se o entendimento, o discernimento, da criança relativamente ao ciberespaço – a informação disponibilizada, os perigos e ameaças a que está sujeita.

No que diz respeito à idade mínima para o consentimento para o tratamento dos dados pessoais, o RGPD expressa a idade de pelo menos 16 anos. Contudo, o mesmo diploma criou uma cláusula aberta ao deixar ao critério dos Estados-Membros o consentimento das crianças, para os fins mencionados anteriormente, a uma outra idade que não seja inferior aos 13 anos.⁶ Nesse sentido, Portugal adotou a idade dos 13 anos como a idade limite para o consentimento descrito no artigo 6.º, n.º1, al. a), do RGPD, ressaltando no artigo 16.º, n.º 2, da Lei da Proteção de Dados Pessoais,⁷ que se a criança tiver uma “idade inferior a 13 anos, o tratamento só é lícito se o consentimento for dado pelos representantes legais”. Importa aqui ressaltar que a proteção da criança e da sua privacidade e a prossecução do melhor interesse da criança são dois princípios que se destacam quando se aborda a idade permitida para o acesso das crianças ao ciberespaço e o seu consentimento para o tratamento dos seus dados pessoais.

Antes de mais, é de todo relevante apresentar a definição de consentimento tal como ela surge no Regulamento Geral da Proteção de Dados que, no seu artigo 4.º, al. 11) expressa que o consentimento do titular dos dados é “uma manifestação de vontade, livre, específica, informada e explícita, pela qual o titular dos dados aceita, mediante declaração ou ato positivo inequívoco, que os dados pessoais que lhe dizem respeito sejam objeto de tratamento”. Perante esta exposição, questiona-se se a criança com a idade mínima de 13 anos consegue entender o que quer dizer esta definição de consentimento apresentada pelo legislador europeu. A maioria das vezes – os usuários em geral e não só as crianças – limitam-se a aceitar, a consentir no tratamento dos seus dados apenas para prosseguirem rapidamente para o conteúdo da página pretendida sem terem a verdadeira noção do que estão a consentir.

No seguimento do exposto, destaca-se no ordenamento jurídico interno a maioridade como forma de se ter um critério legal sobre uma idade mínima quanto à capacidade da criança para tomar decisões de natureza legal quando em causa esteja o exercício dos seus direitos. Pretende-se, desta forma, per-

cecionar qual a razão para que o legislador nacional tenha adotado a idade de 13 anos como a idade limite para o consentimento no tratamento de dados pessoais e porque motivo é que não adotou a idade de 16 anos, sendo esta a idade fixada em Portugal para o consentimento em termos penais.⁸

A idade de 16 anos poderia ter sido adotada pela Lei da Proteção de Dados pois releva para o consentimento o discernimento necessário para avaliar o sentido e o alcance do consentimento no momento em que é prestado e que o legislador considerou que quem tem mais de 16 anos possui tal capacidade.

Por outro lado, o Código Civil (CC) prescreve sobre a condição jurídica dos menores definindo como menor todo aquele que não tiver completado 18 anos de idade⁹ carecendo, portanto, de capacidade para o exercício dos seus direitos.¹⁰ Esta posição do legislador definindo a maioridade aos 18 anos é reforçada quando o mesmo determina no mesmo diploma que a plena capacidade do exercício dos direitos e dos bens é adquirida aos 18 anos.¹¹

Existem, contudo, exceções a esta norma que confere a maioridade aos 18 anos e que vêm explícitas no mesmo diploma e que indicam que a maioridade pode ser atingida aos 16 anos no que diz respeito à prática de “atos de administração ou de disposição de bens” adquiridos com o seu trabalho,¹² que diz respeito também à maioridade atingida através do casamento¹³ emancipando-se o menor, mas nunca com idade inferior a 16 anos¹⁴ – respeitados nestes casos alguns requisitos como o consentimento dos pais ou do tutor legal.¹⁵ De referir que mesmo o casamento de menor se for realizado sem o consentimento dos pais ou do tutor legal não habilita o menor a administrar os seus bens mantendo, perante a lei, a sua condição de menor.¹⁶

Outra disposição legal que importa referir é a menção à educação religiosa do menor que, tendo menos de 16 anos, cabendo aos pais decidir.¹⁷ Cabe ainda referir outra disposição legal que infere sobre a idade elegível para adoção e que o legislador estabeleceu quem tiver mais de 25 anos¹⁸ devendo o adotando ter menos de 18 anos e “não se encontrar emancipado à data do requerimento da adoção”.¹⁹ No entanto, no caso da adoção existe uma exceção e que se reflete na necessidade de haver o consentimento do menor, se este for maior de 12 anos.²⁰

O Decreto-Lei n.º 138/2012, de 05 de Julho,²¹ expressa diversos requisitos no que concerne a idades mínimas para a obtenção de título de condução consoante a categoria do veículo a que o proponente pretende habilitar-se a obter o referido título de condução, verificando-se um espaço temporal que

limita a obtenção de um título de condução específico entre os 14 anos de idade e os 24 anos de idade,²² referindo-se que a idade de 14 anos possibilita a obtenção de título de condução de veículos ciclomotores de duas rodas.²³ Em qualquer caso, para a obtenção de título de condução, o menor com idade inferior a 18 anos de idade necessita de autorização escrita de quem sobre ele exercer o poder paternal.²⁴

Outro diploma legal, a Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro,²⁵ enumera os princípios e os requisitos necessários para a admissão de um menor a um posto de trabalho.²⁶ Salvo as exceções previstas nesta lei,²⁷ a mesma estabelece a idade dos 16 anos como a idade mínima de admissão à prestação de trabalho e à celebração de um contrato de trabalho,²⁸ ressaltando ainda que “a emancipação não prejudica a aplicação das normas relativas à proteção da saúde, educação e formação do trabalhador menor”.²⁹

Parece que o legislador, em qualquer um dos diplomas anteriormente referidos, pretendeu delimitar a menoridade entre os 16 e os 18 anos por lhe parecer que entre este intervalo – e não abaixo dos 16 anos – o menor já teria a idade adequada às responsabilidades a assumir perante a sociedade em geral.

A própria delimitação legal que o legislador introduz no Código Penal sobre a imputabilidade dos jovens maiores de 16 anos determina a responsabilidade pelas suas ações perante a lei,³⁰ muito embora esta responsabilização em concreto esteja enquadrada em legislação especial – entre os 16 e os 21 anos de idade – como seja a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.³¹

A Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 120/XIII refere que o “RGPD admite que os Estados-Membros definam a idade com que as crianças podem ter acesso, sem carecer de consentimento dos seus representantes legais, à oferta direta de serviços da sociedade da informação, a qual pode variar entre os 13 e os 16 anos”.³² Mas porquê atribuir esta discricionariedade de escolha aos Estados-Membros? Uma criança de um Estado-membro será menos suscetível do que uma criança pertencente a outro Estado-Membro? Será que o legislador europeu concedeu essa margem por entender que a literacia digital das crianças de Estado-Membro para Estado-Membro é substancialmente diferente?

O artigo 16.º da Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto,³³ no que toca à exceção da referência dos meios de autenticação segura a serem utilizados pelos representantes legais da criança,³⁴ manteve toda a redação originária do artigo sobre o consentimento de menores, e que vem plasmada na Proposta de Lei n.º 120/XIII.

Por sua vez, o início do considerando 38 do RGDPD menciona expressamente que “as crianças merecem proteção especial quanto aos seus dados pessoais, uma vez que podem estar menos cientes dos riscos, consequências e garantias em questão e dos seus direitos relacionados com o tratamento dos dados pessoais”. Na verdade, a referência à proteção especial das crianças resume-se a este considerando do RGDPD não se verificando, contudo, qualquer outro desenvolvimento em torno da proteção das crianças e dos seus direitos, seja em relação aos seus dados pessoais seja em relação aos seus dados sensíveis. Parece que ao legislador europeu interessou principalmente o tratamento dos dados pessoais e a legitimidade e legalidade da sua circulação. Mesmo a posição do legislador quanto a uma idade limite para o consentimento sobre o tratamento dos dados pessoais possibilitar a cada Estado-Membro estabelecer uma idade que não ultrapasse os 13 anos manifesta uma posição branda do ponto de vista da defesa dos direitos e interesses a salvaguardar que digam respeito à criança.

Quanto ao legislador português – que definiu a idade de 13 anos como o limite para o consentimento³⁵ – seria de esperar que reconhecesse a precocidade e a maturidade das crianças e a sua exposição durante a navegabilidade pela Internet, e “tomasse por referência o critério fixado pelo Código Penal no seu artigo 38.º, n.º 3, quanto ao consentimento como causa de exclusão da ilicitude penal: 16 anos (posição respeitadora das normas do RGDPD)”.³⁶ Este artigo 38.º do Código Penal infere que “o consentimento só é eficaz se for prestado por quem tiver mais de 16 anos e possuir o discernimento necessário para avaliar o sentido e alcance no momento em que o presta”. Daqui pode-se aferir que o legislador penal considera que aos 16 anos já existirá da parte do menor alguma maturidade e o discernimento necessários a compreender de forma a que consiga prestar o seu consentimento. Mas também pode extrair-se a ideia de que a criança pode ter a idade de 16 anos e não possuir o discernimento necessário a prestar o consentimento, ou por falta de maturidade ou, possivelmente, por alguma anomalia psíquica que impeça o menor de discernir cabalmente e que venha a ser comprovada em sede própria. Contudo, é de considerar que a indicação por parte do legislador da idade de 16 anos demonstra algum cuidado e reflexão sobre a introdução da criança, já adolescente, na vida em sociedade tomando parte da mesma através de decisões que lhe digam respeito, dotando-a de capacidade jurídica.

Por outro lado, a justificação da implementação da idade dos 13 anos pelo legislador da Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto parece ter obedecido a

um critério generalista no sentido de igualar a legislação nacional à legislação de outros Estados-Membros, como limite para o consentimento. A Comissão Nacional de Proteção de Dados sublinha que a liberdade quanto ao limite de idade para o consentimento em cada Estado-Membro teria como objetivo a adequação “do regime do consentimento das crianças ao regime jurídico nacional, em função, portanto, da idade tida como relevante em cada ordenamento jurídico para decisões sobre a sua vida”,³⁷ admitindo-se que houvesse diferenças entre os Estados-Membros quanto à definição de uma idade limite para o consentimento das crianças.

Aquela justificação parece, na verdade, uma justificação que ficou um pouco aquém da relevância que a proteção da criança requiere face à sua vulnerabilidade natural em razão da sua idade, perante um mundo digital em constante evolução, exposta aos perigos e riscos durante a sua navegabilidade. Neste cenário de amplitude, face ao consentimento da criança, o legislador acaba por facilitar a exposição da mesma aos perigos da Internet.

2. A criança, a sua titularidade sobre os seus dados pessoais e o ciberespaço – reflexão sobre a necessidade de literacia digital

A capacidade de movimentação em ambiente digital, em qualquer região do mundo, sem fronteiras e sem limites, torna o ciberespaço muito atrativo. A criança, atualmente, detém uma capacidade de navegação na Internet quase inata. A era digital é já uma existência estabelecida há mais de 20 anos com uma evolução vertiginosa, e no que toca às crianças esta realidade torna-se particularmente preocupante pela facilidade com que acedem ao espaço digital. Na verdade, desde muito cedo que as crianças manuseiam dispositivos eletrónicos, seja brinquedos configurados para o seu entretenimento – cujo software já permite em alguns casos a localização da criança – seja o telemóvel, primeiro de um dos pais, depois um seu, através do qual pesquisa e acede a sítios de forma livre. Por onde navega, deixa um rasto, uma pegada digital, cria um perfil³⁸ com base nas suas escolhas e nas suas consultas. Não poucas vezes, a criança é sujeita ao *ciberbullying* cujos efeitos nefastos poderão repercutir-se por toda a sua vida. As redes sociais, o Youtube, as plataformas digitais de entretenimento, criam o ambiente perfeito para o desenvolvimento de relações prejudiciais à imagem, à personalidade, ao bem-estar e mesmo à saúde da criança que vê a sua privacidade exposta numa moldura digital pública e a sua dignidade como pessoa, beliscada.

O artigo 6.º, n.º 1 do RGPD expressa que o tratamento dos dados pessoais é lícito quando se verificarem determinados pressupostos, sendo que aquele que mais releva para o estudo em apreço é o que vem referido na al. a) do artigo 6.º, n.º 1, e que legitima o tratamento dos dados pessoais quando o seu titular tiver dado o seu consentimento. Em rigor, considera-se que o consentimento é uma manifestação de vontade, de concordância, de anuência e de autodeterminação.

No que diz respeito à criança, o artigo 8.º, no seu n.º 1 do RGPD, estabelece que quando for aplicável o que acabámos de referir supra, a criança pode dar o seu consentimento no que concerne “à oferta direta da sociedade da informação às crianças”. Convém aqui referir quando não se verifique o pressuposto enunciado no artigo 6.º, n.º 1, al. a) do RGPD sobre o consentimento do menor e a sua licitude do seu tratamento. Considerando que o consentimento está fora do âmbito da oferta direta de serviços da sociedade da informação às crianças, deverão aplicar-se as regras gerais do consentimento do titular de dados, ou seja, o consentimento do titular dos dados pessoais da criança que tenha pelo menos 16 anos deverá ser dado pelos titulares das responsabilidades parentais.³⁹

Os serviços da sociedade de informação englobam aplicativos digitais dispostos online, como por exemplo as redes sociais, desenhos animados, jogos interativos e ofertas de aplicativos educativos, entre outros serviços que podem ser apresentados consoante o perfil do usuário. Os *cookies* desempenham um papel relevante na definição de serviços apresentados pois selecionam ofertas que poderão agradar mais ao usuário tendo em conta as suas pesquisas mais frequentes. Sendo as crianças ávidas consumidoras da Internet, será fácil criar um perfil adequado aos seus gostos.

Nesta continuidade, é de destacar a importância da criação de leis que delimitem a interação das empresas que oferecem determinados serviços, de forma a proteger a recolha, o tratamento e a utilização dos dados pessoais das crianças. Estas leis expressarão de forma concreta a idade com que as crianças poderão interagir diretamente com os serviços da sociedade da informação, definindo quais os serviços em que será necessário obter-se o consentimento do titular da responsabilidade parental da criança.

Já vimos o disposto no Regulamento Geral da Proteção de Dados e na Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto, e qual a posição que cada uma destas normas assume em relação ao tratamento dos dados pessoais da criança. Se, por um lado, o RGPD considera que existe um limite para a criança aceder a serviços online mas deixa alguma liberdade ao Estado-Membro

para, ele próprio, definir uma idade limite para aceder àqueles serviços de forma autónoma, sem necessitar do consentimento parental, por outro lado, temos uma lei nacional de execução do RGPD que se limita a espelhar no ordenamento jurídico interno o que foi produzido no RGPD sem manifestar qualquer outra reflexão como seria de esperar, tratando-se de um grupo considerado vulnerável em razão da idade e da natural imaturidade.

Existe, no entanto, outra lei, a um nível internacional, sobre a qual lançamos o nosso olhar, que se trata do Children's Online Privacy Protection Act (COPPA)⁴⁰ e cuja posição em relação à criança merece uma reflexão da nossa parte. O COPPA define a criança como todo aquele que tiver menos de 13 anos e emoldura determinadas obrigações protecionistas no que concerne à privacidade da criança aquando da sua navegabilidade na Internet.

A imposição das obrigações elencadas nesta lei enformam, por um lado, limites quanto à obtenção dos dados pessoais das crianças por empresas que prestam serviços na Internet e, por outro lado, enformam a necessidade de contacto, dessas empresas, com os pais ou tutores legais no sentido de obter o consentimento sobre a recolha prévia e o uso dos dados pessoais das crianças, obedecendo a certos critérios no que toca a esse contacto e que surgem elencados na referida norma legal. Contudo, esse contacto parental também se reveste de algumas exceções e que estão também elencadas na própria lei que define que em certas circunstâncias, ali definidas, não existe a necessidade de contactar os pais ou os tutores legais da criança.⁴¹ Verifica-se, portanto, que os serviços poderão interagir diretamente com as crianças em determinadas situações, como por exemplo, quando a informação disser respeito à criança e puder ser questionada. Parece estranho que, por exemplo, para responder a um processo judicial, os serviços possam recolher o nome e informação de contacto online da criança sem solicitar o consentimento parental,⁴² ou mesmo não existir a necessidade de informar os pais ou tutores legais da criança de que irão proceder dessa forma ou que procederam previamente dessa forma.

No entanto, levantamos aqui a seguinte questão: para a obtenção e utilização destes dados, dados pessoais da criança, não deveria ser essencial e exigível que se obtivesse o prévio consentimento parental? Em rigor, está em causa a garantia da proteção da privacidade da criança, assim como garantir o tratamento especial a que os dados pessoais da criança deveriam estar sujeitos devido à especial vulnerabilidade da mesma perante os serviços online, independentemente de serem ou não serviços da sociedade de informação de oferta direta à criança, o que nem sempre é o caso como

iremos analisar adiante. E a necessária supervisão do cumprimento daquelas normas instituídas pelo Children's Online Privacy Protection Act é efetivamente feita ou será que cabe às entidades prestadoras dos serviços o dever de cumprir e o dever de provar que estão a cumprir?

A existência de diversos casos levados a tribunal envolvendo os dados pessoais e a criança^{43|44} comprovam que a implementação das medidas acima referidas revela ser insuficiente no que toca à limitação dos movimentos das empresas prestadoras de serviços online quanto à recolha e à utilização dos dados pessoais das crianças, e que as crianças, efetivamente, não têm a proteção necessária sobre os seus dados pessoais.

Ademais, o compromisso das entidades de cumprir e de comprovar que o estão a fazer também não se mostra infalível, uma vez que se verifica a denúncia feita pelas autoridades de controlo e pelos lesados que, em sede de tribunal, demonstram a sua contrariedade e vontade de que seja feita justiça pela lesão sofrida aos dados pessoais e, neste caso, aos dados pessoais da criança.

Também na Europa a existência de casos de violação da proteção da privacidade das crianças levou a tribunal uma entidade prestadora de serviços online, envolvendo as redes sociais ou plataformas de partilha de vídeos.⁴⁵ Se nos casos referidos anteriormente houve, em concreto, uma utilização de dados pessoais de crianças com idade inferior aos 13 anos de idade, com exposição pública de alguns dados pessoais, como o número de telefone e o endereço de correio eletrónico – impondo-se, portanto, o consentimento parental para a sua recolha e utilização –, nos casos ocorridos na Europa,⁴⁶ a denúncia não visou somente investigar se houve crianças menores de 13 anos de idade a aceder à plataforma de entretenimento em causa.

A falta de transparência no controlo da verificação desta idade em concreto, no acesso e utilização desta plataforma, podendo crianças com idade inferior a 13 anos aceder à plataforma Tik Tok revelou também uma violação do princípio da transparência conjugado com o princípio da minimização de dados que se encontram estreitamente relacionados com o princípio da finalidade – que define qual o propósito da recolha dos dados pessoais, devendo a mesma ser explícita e legítima –⁴⁷ foi colocada em dúvida a eficácia da proteção de dados desde a conceção e por defeito, por se ter verificado que aquela plataforma de entretenimento digital deixou crianças expostas através da utilização e tratamento dos seus dados pessoais.

Falar em proteção de dados desde a conceção e por defeito, significa falar obrigatoriamente no artigo 25.º do RGPD. Este artigo define as limitações

da utilização dos dados pessoais por empresas e entidades de forma a salvaguardar os direitos e liberdades dos seus titulares, garantindo, desde o início do processo, através de mecanismos eficazes, avançados e adequados, a aplicação do RGPD, verificando-se a proteção da privacidade dos direitos pessoais e a necessidade e finalidade específica do seu tratamento, conciliando os requisitos mencionados no artigo em referência com os princípios delineadores presentes no artigo 5.º do mesmo Regulamento. Desta forma, minimiza-se a violação dos direitos pessoais envolvidos no tratamento dos dados pessoais, assim como consciencializa-se as empresas e as entidades prestadoras de serviços para a responsabilidade da criação de mecanismos que, de facto, esclareçam e protejam os titulares dos dados pessoais.

Convém referir que no caso da proteção por defeito dos dados pessoais da criança, por desconhecimento, quando lhe é apresentada a política de privacidade sobre a diferença entre o uso de uma conta pública e o uso de uma conta privada (onde o usuário decide quem vê os conteúdos que partilha), a criança escolhe aquela opção que lhe permite aceder mais rápida e facilmente à plataforma e que será a opção pública por defeito. Por desconhecimento do significado da política de privacidade, é dever da plataforma explicar com clareza em que é que consiste uma conta pública e uma conta privada; a criança, por desconhecimento, acede a uma conta pública, sem se aperceber dos riscos que corre, expondo a sua informação sem qualquer restrição de acesso; ou pode acontecer também que a criança aceda a uma conta pública por pretender um maior número de visualizações e de partilha com um maior número de usuários, obtendo mais popularidade entre a sua rede de amigos e conhecidos, expondo, dessa forma, os seus dados pessoais.⁴⁸ Na realidade, a questão dos seguidores nas redes sociais e nas plataformas digitais de entretenimento revela ser uma grande influência para as crianças que veem o facto de terem muitos seguidores como um estatuto social entre os seus pares. Perante este fenómeno, que tem vindo a aumentar ao longo dos últimos anos, e com as celebridades a servirem de exemplo para os mais jovens, a privacidade e o recato da vida privada parece, para estes, algo secundário do qual as crianças preferirão abdicar ao invés de perderem popularidade entre os seguidores online e os seus grupos de amigos e conhecidos.

Contudo, mais tarde já na idade adulta, refletindo sobre determinados aspetos que possam ter acontecido e sido divulgados nas redes sociais, e que poderão ter comprometido o percurso do seu futuro, torna-se evidente que aquela opinião tida anos antes se altere, preferindo que aqueles aspetos tivessem permanecido desconhecidos e longe do espaço público da Internet.

Como o próprio texto da Decisão refere, as crianças pertencem a uma categoria específica, vulnerável, e que os seus dados pessoais merecem uma especial proteção por aquelas estarem menos conscientes dos riscos e ameaças a que estão sujeitas, assim como têm menos consciência dos direitos que lhe assistem na proteção dos seus dados pessoais,⁴⁹ podendo levar a situações que venham a comprometer o seu futuro enquanto membros adultos da sociedade em que vivem, situações que ocorreram numa idade mais precoce das suas vidas podem representar uma “tatuagem digital” comprometendo a sua entrada no mundo do trabalho.⁵⁰

Por outro lado, a plataforma digital ganha mais quanto maior for a adesão e a livre partilha de conteúdos, pelo que o não esclarecimento quanto aos procedimentos acima mencionados foi também sujeito a investigação uma vez que não houve por parte da Tik Tok Technology Limited qualquer intenção de alterar a política de privacidade quanto ao esclarecimento destes pontos focados direcionada para as crianças. Na verdade, estes conteúdos partilhados a título gratuito nas plataformas digitais de entretenimento e nas redes sociais têm um preço que consideramos ser demasiado elevado e que se traduz na recolha dos dados pessoais dos respetivos usuários pelo prestador dos serviços, pois esses dados recolhidos de forma massiva representam um grande lucro financeiro para as empresas que os recolhem e tratam.⁵¹

O inquérito que enformou a Decisão proferida pela Comissão da Proteção de Dados da Irlanda aborda também irregularidades detetadas onde crianças com menos de 18 anos foram alvo de exposição, tendo como fundamento que o Act 2018 estabelece que o termo “criança”, utilizado no RGPD deve ser levado em consideração quando se trata de pessoas com menos de 18 anos.⁵² Foi, por isso, utilizado o intervalo entre os 13 e os 17 anos de idade, para efeitos de investigação sobre a utilização dos dados pessoais das crianças pela Tik Tok Technology Limited através da plataforma Tik Tok. Foi ainda verificada a utilização da funcionalidade “Family Pairing” onde se constatou que não existia uma garantia total da privacidade e que poderia não existir um concreto controlo dos pais sobre as contas dos filhos, pois o sistema não concedia segurança suficiente para evitar o emparelhamento do aparelho eletrónico de outra pessoa qualquer com o da criança. Em rigor, esta funcionalidade “Family Pairing” proporcionava a supervisão parental sobre a criança, mas ficou provado que não era impenetrável por terceiros.

Estes casos reforçam a posição da necessidade da proteção de dados da criança face às ameaças e violação da privacidade e demais direitos de personalidade, e evitar a exposição dos seus dados pessoais em ambiente

digital, em especial nas redes sociais. As autoridades reguladoras do RGPD, atentas aos serviços disponíveis no ciberespaço, dispõem-se a aplicar pesadas multas como forma de garantir a proteção dos dados pessoais da criança e como forma de obrigar as empresas daqueles serviços a alterarem a sua posição em relação ao tratamento e utilização de dados pessoais.

2.1. A responsabilidade e o aconselhamento parental como fator de alerta à criança para os perigos no ciberespaço

A privacidade para as crianças – os *digital natives* – não assume a mesma importância que assumia em meados do século XX, quando se dissertava sobre a importância da privacidade e a proteção da vida privada e familiar. Atualmente, para as crianças, a Internet e as redes sociais assumem um lugar central nas suas vidas, e a criação de um perfil é uma forma de se apresentarem socialmente. Por esse motivo, qualquer dado pessoal que as crianças incluam no perfil de uma rede social ou numa plataforma de entretenimento digital funcionará como um cartão de visita, encarando com naturalidade a informação partilhada. Não pensam, à partida, que a partilha daquela informação pessoal enforma um conjunto de dados pessoais que, utilizados em outro contexto, de forma maliciosa acarretará consequências graves para o seu titular.⁵³ Quando essa partilha é realizada por terceiros, sem o consentimento do titular dos dados pessoais, assume uma dimensão maior em que se assiste a uma violação da proteção da intimidade da vida privada e da própria tranquilidade, em que o titular dos dados pessoais perde o controlo sobre quem acede, quem visualiza a informação veiculada.

Não só as redes sociais e as plataformas digitais de entretenimento configuram uma ameaça à privacidade e aos direitos de personalidade da criança pelos motivos que já expusemos, mas também outros dispositivos eletrónicos com capacidade de se ligarem à Internet – chamados dispositivos inteligentes – como brinquedos interativos, relógios através dos quais os pais se conectam com os filhos, mas que também podem ser conectados à Internet. Estes dispositivos, destinados especificamente para as crianças, podem registar alguns dos seus dados pessoais (como o nome, a sua localização, fotografias, listas de contactos, entre outros), acessíveis por terceiros ou pelos próprios fabricantes que utilizam os dados sem conhecimento e consentimento das crianças e dos seus pais. Não raras as vezes, a aceitação dos termos e condições incluem o consentimento de utilização dos dados

personais, o que não configura um consentimento informado e lícito pois o utilizador ou os pais não conseguem distinguir entre os termos e condições e a informação transparente que deve acompanhar o consentimento o que torna este tratamento ilegal.⁵⁴ Por vezes, a informação sobre a aceitação de termos e condições é tão vasta e a linguagem nem sempre é clara e transparente o suficiente quanto às finalidades que o utilizador limita-se a assinalar que concorda permitindo, também, a utilização e o tratamento dos dados pessoais. A falta de conhecimento sobre os seus direitos no que toca à proteção dos dados pessoais viabiliza que as entidades prestadoras de serviços e de dispositivos conectados à Internet (IoT) utilizem e cedam os dados assim recolhidos a terceiros que os utilizam para qualquer fim, sem que este esteja diretamente relacionado com o fim dos dispositivos.⁵⁵ Esta possibilidade representa uma grave violação dos direitos da criança, existindo uma utilização da sua imagem, dos seus dados de localização ou da sua própria voz (no caso de brinquedos em que existe a opção de gravação de voz como forma da criança interagir com o brinquedo), coisificando-os, comercializando-os, alienando-os de forma onerosa num mercado onde a personalidade e outros direitos vão perdendo a sua importância face ao valor monetário que a transação livre dos dados pessoais pode representar.⁵⁶

Na verdade, a Diretiva 2019/770, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2019, sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos e serviços digitais,⁵⁷ enforma, no seu considerando 24, um conjunto de critérios protecionistas sobre os dados pessoais e a sua transação comercial voluntária e consciente entre um operador e o consumidor, como forma de um pagamento por um conteúdo ou serviço digital. Não sendo expectável que os dados pessoais pudessem ser, desta forma, transacionáveis, em rigor, esta é a realidade de alguns modelos de negócios já existentes em que, ao invés de um pagamento monetário, os dados pessoais do consumidor servem de moeda de pagamento. Esta é uma tendência cada vez mais crescente e, como a própria Diretiva expressa “trata-se de uma parte considerável do mercado”, pelo que, reconhecendo que os dados pessoais devam ser inalienáveis, sendo a sua proteção um direito fundamental, não devendo os mesmos ser considerados mercadoria transacionável, a presente Diretiva assegura que “os consumidores gozem, no contexto desses modelos de negócio, do direito a meios de ressarcimento ao abrigo do contrato”.⁵⁸ Existindo este alargamento do mercado digital a uma opção de mercantilização dos dados pessoais, a Diretiva 2019/770, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2019, sobre certos

aspectos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos e serviços digitais, consciente deste novo modelo de negócios, delineou uma forma de equilibrar o mercado digital com a proteção fundamental dos dados pessoais, como um direito inalienável, garantindo que em caso de incumprimento exista uma compensação ao consumidor.

No fundo, as redes sociais e as plataformas digitais de entretenimento não cobram um valor pelo seu uso, mas recolhem – em troca da sua utilização pelos usuários ou subscritores, dos seus conteúdos e finalidades – a informação que os mesmos lá depositam, que se traduz em dados pessoais. Com acesso ilimitado a essa informação de carácter pessoal, as respetivas entidades digitais criam perfis comercializáveis, anúncios publicitários personalizados e direcionados para os gostos dos seus usuários. Esta modalidade de transacionar os dados pessoais resulta num mercado mensurável, muito lucrativo para as entidades que prestam serviços e conteúdos digitais, sendo as crianças e os jovens o público-alvo mais abrangido devido ao seu contacto quase permanente com o ambiente digital.

A responsabilidade parental já não assenta, como outrora, numa ideia de poder autoritário através do qual os pais emanavam os seus direitos sobre os seus filhos e estes cumpriam sem a liberdade de expressar a sua opinião e o direito à autodeterminação não existia. Atualmente, a atuação parental reside, ou deve residir, na salvaguarda e proteção dos filhos, e no superior interesse dos mesmos enquanto crianças.

De referir que a proteção parental é deveras importante no que toca ao conhecimento do ambiente digital e dos sítios navegados pelas suas crianças. A literacia digital, não só das crianças mas também dos pais, é fundamental como forma de preparar ambos e proteger as crianças das ameaças do ciberespaço. Falta às crianças a capacidade de agir que lhe concede a capacidade necessária para exercer, por si própria, os específicos poderes em que os seus direitos se manifestam,⁵⁹ pelo que o acompanhamento e a decisão parental são importantes para a criança não só no ambiente digital como em todos os outros aspetos da sua vida em que a decisão sobre determinados assuntos exija uma especial atenção e capacidade jurídica que pela sua menoridade lhe estão, ainda, vedados.

Há questões de particular importância na vida da criança que devem ser analisadas pelos pais ou por um dos progenitores quando o exercício comum das responsabilidades parentais⁶⁰ caiba apenas a um por via da existência de um divórcio ou da não convivência em comum de ambos os progenitores, recaindo sobre um⁶¹ – aquele que coabita mais permanentemente com a

criança – a tutela da educação e da formação da criança. Consideramos que situações em que ocorra uma violação dos direitos da criança, como seja a utilização incorreta dos seus dados pessoais, pode enformar uma situação de carácter importante e excepcional merecedora da análise e reflexão dos pais ou do tutor legal da criança.⁶²

O papel dos pais no que toca ao acompanhamento e aconselhamento da criança sobre o ciberespaço é de extrema importância. Os pais devem orientar a criança alertando-a contra os perigos do ciberespaço, devem criar regras para a criança utilizar o dispositivo eletrónico sempre com supervisão. O acompanhamento parental deve privilegiar o diálogo aberto com a criança explicando-lhe sobre os cuidados a ter quando estão online, sobre o *ciberbullying*, sobre a segurança e a não partilha de informação pessoal e importante enquanto estão online, e ainda estabelecer um tempo limite para o tempo que passam na Internet, fomentando os tempos em família. Estes pequenos conselhos servirão para a criança ter noção do que pode partilhar e do que não deve partilhar online, valorizando a sua privacidade e a sua vida pessoal.

A segurança infantil no ambiente digital passa muito pelo acompanhamento parental, pela partilha de conhecimento sobre a Internet, sobre o que é real e o que é construído no ciberespaço – *fake news* –, de forma a que a criança tenha a perceção correta acerca da informação que recebe via redes sociais ou plataformas digitais de entretenimento, precavendo-se de ameaças digitais reduzindo substancialmente os riscos a que estão sujeitas.

2.2. A literacia digital para uma melhor consciencialização sobre o ciberespaço

A literacia digital compreende um conhecimento, maior ou menor, sobre as novas tecnologias de forma a conseguir cabalmente utilizá-las de forma eficaz, eficiente e segura.

A literacia digital não se trata somente de saber utilizar dispositivos eletrónicos, trata-se também de ter consciência e conhecimento sobre as ameaças do ambiente digital. Envolve conhecimento sobre a segurança digital, medidas de autoproteção da privacidade nas redes sociais, deter conhecimento sobre a exposição nas plataformas digitais de entretenimento, e que consequências advêm de uma exposição digital indesejada; bem como o que é a “pegada digital” – que tudo o que é colocado na Internet deixa

um rasto digital indelével, perpetuado no ciberespaço. Desenvolver hábitos seguros e uma consciência crítica e seletiva em relação à informação que se recebe e que se partilha é, também, uma forma de cultivar a literacia digital. Trata-se, na verdade, de fomentar uma cidadania em ambiente digital: promover boas práticas, adoptar uma educação digital, ter um código de conduta e de limitação de tempo passado online, proteger a informação privada e a sua privacidade e a da família assim como proteger o ambiente familiar e a privacidade das suas crianças.

Os órgãos de comunicação social podem desempenhar um papel crítico e de relevo na promoção da literacia digital. Através da divulgação de campanhas de sensibilização da comunidade durante o horário nobre, podem abordar temas como a segurança digital e a privacidade online numa linguagem acessível e de fácil compreensão; a presença de especialistas em psicologia infantil, especialistas em segurança digital, para fomentar debates saudáveis e diversos sobre a literacia digital e a prevenção em ambiente digital; a divulgação nas redes sociais de informação dirigida aos pais como forma de os auxiliar na literacia digital e na prevenção em ambiente digital, promovendo a segurança familiar é outra forma de incrementar a literacia digital na sociedade.

3. A criança e as ameaças aos seus direitos fundamentais – defender a criança para obter um melhor adulto

A crescente evolução da Internet torna-a num meio fácil de comunicação e de partilha de informação. Verifica-se que as crianças são um grupo vulnerável e que a ligação à Internet se torna numa ocupação quase constante no seu quotidiano.

Muito embora a legislação internacional crie alguns limites quanto à consulta de sítios apropriados para crianças e limites quanto à idade legal para aceder a determinados sites, em rigor, tal não se revela suficiente para evitar que, por um lado, as crianças estejam expostas aos perigos da Internet e, por outro lado, que os seus dados pessoais estejam expostos a uma utilização discricionária por parte das entidades que oferecem os seus serviços digitais gratuitamente, como as redes sociais e as plataformas digitais de entretenimento.

As crianças são um alvo fácil no ambiente digital, onde os seus dados pessoais podem ser utilizados para fins menos idóneos como o cometimento

de crimes cibernéticos. Para a sua salvaguarda, existem direitos consagrados na Constituição da República Portuguesa (CRP) e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) que se invocam aqui para proteger as crianças contra perigos que, manifestamente, as prejudicam deixando uma marca na sua vida – o direito à privacidade, o respeito pela vida privada e familiar encontra abrigo no artigo 8.º da CEDH e no art. 26.º, n.º 1 da CRP. A exposição demasiado precoce da criança ao ambiente digital conduz à ameaça da sua privacidade, da sua segurança digital, da sua dignidade como pessoa e como membro da sociedade em que vive. Ademais, essa exposição pode condicionar negativamente a formação da sua personalidade – através da visualização de certos *influencers* e do seu estilo de vida –, pode alterar a forma como percebe a realidade ao seu redor, assim como pode afetar o seu desenvolvimento psicológico e emocional, e a imagem que tem de si própria.

A indisponibilidade destes direitos fundamentais cria uma barreira à utilização dos dados pessoais das crianças. Contudo, a sua autodeterminação no que toca à navegabilidade pela Internet deve ser tida em consideração por forma a respeitar a criança como um ser detentor de alguma autonomia e de direitos dos quais pode já dispor livremente. No entanto, por pertencerem a um grupo especial, titulares de dados, a sua proteção exige medidas adicionais devido à sua vulnerabilidade e natural falta de maturidade para compreenderem plenamente as implicações da utilização e prestação do seu consentimento sobre os seus dados pessoais.

A exposição constante nas redes sociais e conteúdos gratuitos, assim como a consulta assídua de serviços digitais baseiam-se em modelos de negócio que recolhem, analisam e utilizam os dados pessoais das crianças sem a prestação de um consentimento informado, esclarecido e cujas finalidades não estão bem definidas, violando claramente o preceituado no artigo 5.º, n.º 1 conjugado com o artigo 6.º, n.º 1, ambos do RGPD.

É fundamental a criação de normas e de condutas que protejam a privacidade da criança, os seus dados pessoais de forma mais realista, mas que criem também a possibilidade de crescer num ambiente digital com menos riscos e mais seguro, permitindo o seu desenvolvimento sem que os seus dados pessoais sejam explorados economicamente.

Ao proteger-se a criança no ambiente digital, assegurando-se os seus direitos fundamentais, contribui-se para a formação de jovens e adultos mais conscientes, mais informados sobre literacia digital, mais responsáveis e mais protetores dos seus direitos perante o ciberespaço, assim como conscientes para a informação pessoal que partilham e como a partilham.

4. Quem protege a criança? Soluções apresentadas

Num mundo onde a Internet ocupa um espaço relevante na vida de todos em geral e em especial na vida das crianças e dos jovens importa, no entanto, estabelecer critérios mais protecionistas deste grupo mais vulnerável. O RGPD deixou ao critério dos Estados-Membros a definição da menoridade para consentir no tratamento dos seus dados pessoais, tendo Portugal adotado a idade dos 13 anos. Contudo, a proteção da criança no ambiente digital não se deve limitar à sua menoridade, isentando, dessa forma, a responsabilidade tanto das entidades fornecedoras de conteúdos e serviços digitais, dos próprios pais ou tutores legais das suas responsabilidades parentais e do próprio Estado no que toca a reformular legislação adequada à constante evolução da Internet e dos riscos e ameaças emergentes. Toda a sociedade tem responsabilidade sobre o desenvolvimento da criança face ao ambiente digital devendo, sobretudo, criar hábitos de literacia digital envolvendo os pais e educadores de forma a inculcar práticas protecionistas e de segurança digital da criança e dos seus dados pessoais face a industrialização massiva que se verifica com a comercialização e coisificação dos dados pessoais. A proteção da criança e de uma infância saudável sedimentada no bem-estar psíquico, físico e mental resultará no desenvolvimento de um ser que compreende o que a rodeia, ensinando-a e preparando-a para enfrentar o desconhecido mundo do ciberespaço.

Defendemos, porém, que a idade do consentimento da criança sobre o tratamento dos seus dados seja fixada nos 16 anos à semelhança dos restantes diplomas legais nacionais, onde existe uma harmonização da idade como forma de estabelecer um marco decisivo para que o jovem tome as suas decisões de forma consciente e conhecedor do que está a autorizar.

A criança com 13 anos dificilmente entende a linguagem técnica da legislação para compreender os seus direitos, assim como também não detém o discernimento necessário para absorver toda a informação que lhe surge através das políticas de privacidade onde vem plasmado o consentimento sobre o tratamento dos seus dados pessoais.

A criança com 13 anos está mais vulnerável a vídeos de conteúdo sensível (onde se inclui vídeos de fitness, como controlar o apetite, temas relacionados com anorexia e bulimia) e de conteúdo violento, *ciberbullying* entre outros riscos relacionados com a recolha dos seus dados pessoais, em especial a sua imagem.

A criança com 13 anos é facilmente iludida com a imagem de sucesso e de vida de luxo que determinados *influencers* expõem, crendo que é tudo real. Ademais, a criança com 13 anos desconhece os perigos e ameaças do ciberespaço, publica conteúdos sobre a sua vida privada enfraquecendo a sua privacidade, com o objetivo de obter a aceitação grupal, ganhar estatuto digital que, em rigor, para si simboliza a aceitação social entre os seus pares.

A alteração da idade do consentimento de tratamento de dados dos 13 para os 16 anos pode fornecer uma garantia acrescida em que a maturidade atingida nesta idade auxiliará o menor a ter um discernimento maior no que toca aos perigos, ameaças, e a ter maior sensibilidade para a proteção dos seus dados pessoais e da sua privacidade. Neste sentido, o acompanhamento e aconselhamento parental será determinante para que o menor ganhe consciência digital sobre a navegabilidade no ciberespaço. Por outro lado, as entidades prestadoras de serviços e conteúdos digitais também têm uma responsabilidade que é a de melhorar as suas políticas de proteção de dados no que toca à recolha de dados pessoais, inviabilizando e criando mecanismos de rejeição eficazes de dados pessoais dos menores de 16 anos.

Muito embora a recolha e tratamento de dados pessoais traduza uma maior circulação, inculcando o contínuo respeito pelos titulares desses dados, a verdade é que, no que concerne aos dados pessoais dos menores, tanto a legislação nacional como os próprios prestadores de serviços e conteúdos digitais não definem uma posição de proteção do menor. Sendo o menor uma categoria especial titular de dados pessoais, o tratamento que requer deverá ser o do seu especial interesse e sempre na defesa dos seus direitos fundamentais, evitando-se o tratamento comercializável dos seus dados e, assim, evitar-se o comprometimento do seu futuro como participante ativo da sociedade a que pertence.

Referências

- CORDEIRO, A. BARRETO MENEZES, «Dados pessoais: conceito, extensão e limites», in *Revista de Direito Civil III – 2* (2018), pp. 297-321.
- LOPES, INÊS CAMARINHA, *Os Dados Sensíveis dos Menores à Luz do RGPD*, 1.^a Edição, Editora Gestlegal, 2021.
- PINHEIRO, ALEXANDRE DE SOUSA, *Privacy e Protecção de Dados Pessoais: A construção dogmática do Direito à Identidade Informacional*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2015.

Legislação Consultada

- Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, que aprova o Código Penal, publicado em Diário da República n.º 63/1995, Série I-A de 1995-03-15, páginas 1350 – 1416.
- Decreto-Lei n.º 138/2012, de 05 de Julho, que altera o Código da Estrada e aprova o Regulamento da Habilitação legal para conduzir, transpondo parcialmente a Directiva n.º 2006/126/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro, alterada pelas Directivas n.ºs 2009/113/CE, da Comissão, de 25 de Agosto, e 2011/94/UE/, da Comissão, de 28 de Novembro, relativas à carta de condução, publicado em Diário da República n.º 129/2012, Série I de 2012-07-05.
- Decreto-Lei n.º 47344/66 de 25 de Novembro, que aprova o Código Civil, em Diário da República, publicado à data em Diário do Governo n.º 274/1966, Série I, de 25 de Novembro de 1966.
- Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro (com as últimas alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2023, de 25 de Maio), que aprova a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, publicada em Diário da República n.º 204/1999, Série I-A, de 01 de Setembro de 1999.
- Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, que aprova a revisão do Código de Trabalho, publicada em Diário da República n.º 30/2009, Série I, de 12 de Fevereiro de 2009.
- Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto, que assegura a execução na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, publicada em Diário da República n.º 151/2019, Série I, de 08 de Agosto de 2019.
- Proposta de Lei n.º 120/XIII(3), publicada em Diário da Assembleia da República II, Série-A, n.º 89, XIII Legislatura, Sessão Legislativa 3, em 26 de Março de 2018, disponível em <https://debates.parlamento.pt>.
- Regulamento (EU) n.º 2016/679, de 27 de Abril de 2016, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Directiva 95/46/CE, publicado no Jornal Oficial da União Europeia L 119, em 4 de Maio de 2016.

Sites Consultados

- Caso United States of America v. BYTEDANCE LTD.; BYTEDANCE INC.; TIKTOK LTD.; TIKTOK INC.; TIKTOK PTE. LTD.; and TIKTOK U.S. DATA SECURITY INC, Case n.º 2:24-cv-06535, disponível em https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/bytedance_complaint.pdf.

- Caso Federal Trade Commission, and People of the State of New York vs. GOOGLE LLC and YOUTUBE, LLC, Case n.º 1:19-cv-2642, disponível em https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/youtube_complaint.pdf.
- Children’s Online Privacy Protection Act (COPPA), disponível em <https://www.ecfr.gov/current/title-16/chapter-I/subchapter-C/part-312>.
- Decisão proferida pela Comissão da Protecção de Dados feita nos termos da Secção 111 do Acto da Protecção de Dados, 2018, e Artigos 60 e 65 do RGPD, com a referência de Inquérito n.º IN-21-9-1, no assunto do Tik Tok Technology Limited, em 01 de Setembro de 2018, Dublin, Irlanda, disponível em https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-09/final_decision_tiktok_in-21-9-1_-_redacted_8_september_2023.pdf.
- Directiva 2019/770, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2019, sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos e serviços digitais, JO L136 publicada em 25.05.2019, pp. 1-27, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0770>
- Manuel Aires Magriço, « A proteção de dados pessoais e a privacidade das crianças no ciberespaço», pp. 18-37, Em Foco – Privacidade das crianças no ambiente digital, in *Forum de Protecção de Dados, n.º 06*, Novembro 2019, Semestral, Comissão Nacional de Protecção de Dados, disponível em <https://www.cnpd.pt>.
- Parecer n.º 20/2018, Parecer sobre Proposta de Lei que executa o RGPD em Portugal, Processo n.º 6275/2018, de 02 de Maio de 2018, da Comissão Nacional de Protecção de Dados, disponível em https://www.uc.pt/protacao-de-dados/suporte/20180502_parecer_20_cnpd.

Notas

¹ Trabalho do V Curso de Pós-Graduação Avançada em Direito da Protecção de Dados, do Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito de Lisboa.

² Regulamento (EU) n.º 2016/679, de 27 de Abril de 2016, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Directiva 95/46/CE.

³ Cfr. A. BARRETO MENEZES CORDEIRO, “Dados pessoais: conceito, extensão e limites”, p. 302, in *Revista de Direito Civil III – 2* (2018), pp. 297-321.

⁴ Que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, publicada em Diário da República n.º 151/2019, Série I de 2019-08-08.

⁵ Um desencontro, aliás, com o conceito de consentimento previsto no Código Penal em que o legislador fixou inicialmente a idade de 14 anos (versão originária do CP – artigo 38.º, n.3) para depois aumentar para os 16 anos de idade (com a alteração dada pela Lei 59/2007, de 04 de Setembro), onde, além do critério da idade, impõe ainda

o do discernimento, o que demonstra a preocupação do legislador quanto ao conteúdo essencial do consentimento prestado por menor de idade: que “O consentimento só é eficaz se for prestado por quem tiver mais de 16 anos e possuir o discernimento necessário para avaliar o seu sentido e alcance no momento em que o presta.”

⁶ Cfr. artigo 8.º, n.º 1, do RGPD.

⁷ Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto, que assegura a execução na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, publicada em Diário da República n.º 151/2019, Série I de 2019-08-08.

⁸ Cfr. artigo 38.º, n.º 3, do Código Penal.

⁹ Cfr. artigo 122.º do Código Civil.

¹⁰ Cfr. artigo 123.º do Código Civil.

¹¹ Cfr. artigo 130.º do Código Civil.

¹² Cfr. artigo 127.º do Código Civil.

¹³ Cfr. artigo 132.º do Código Civil.

¹⁴ Cfr. artigo 1601.º, al. a) do Código Civil.

¹⁵ Cfr. artigo 1612.º, n.º1 do Código Civil.

¹⁶ Cfr. artigo 1649.º do Código Civil.

¹⁷ Cfr. artigo 1886.º do Código Civil.

¹⁸ Cfr. artigo 1979.º, n.º 2 do Código Civil.

¹⁹ Cfr. artigo 1980.º, n.º 2 do Código Civil.

²⁰ Cfr. artigo 1981.º, n.º 1, al. a) do Código Civil.

²¹ Que altera o Código da Estrada e aprova o Regulamento da Habilitação legal para conduzir, transpondo parcialmente a Directiva n.º 2006/126/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro, alterada pelas Directivas n.ºs 2009/113/CE, da Comissão, de 25 de Agosto, e 2011/94/UE/, da Comissão, de 28 de Novembro, relativas à carta de condução.

²² Cfr. artigo 20.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 138/2012, de 05 de Julho.

²³ Cfr. artigo 20.º, n.º 1, al. a), al. i) do Decreto-Lei n.º 138/2012, de 05 de Julho.

²⁴ Cfr. artigo 20.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 138/2012, de 05 de Julho.

²⁵ A Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro aprova a revisão do Código de Trabalho.

²⁶ Artigo 66.º e seguintes do Código de Trabalho.

²⁷ Cfr. artigo 68.º, n.º 3 do Código de Trabalho.

²⁸ Cfr. respectivamente artigo 68.º, n.º 2, e artigo 70.º, n.º 1 do Código de Trabalho.

²⁹ Cfr. artigo 66.º, n.º 4 do Código de Trabalho.

³⁰ O artigo 9.º do Código Penal estabelece que aos maiores de 16 anos e menores de 21 anos aplica-se legislação especial, enquanto que o artigo 19.º do Código Penal estabelece a inimputabilidade aos menores de 16 anos.

³¹ Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro, com as últimas alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2023, de 25 de Maio.

³² Cfr. Proposta de Lei n.º 120/XIII, p. 3, disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c6379395953556c4a5447566e4c305276593356745a57353062334e4a626d6c6a6157463061585a684c325934596a6c6d4e6a686c4c5455314d7a67744e4468684d5330354e5759344c544a6c596d4e694d6a67774d6a566a4d79356b62324d3d&fich=f8b9f68e-5538-48a1-95f8-2ebcb28025c3.doc&Inline=true>.

³³ A Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de Abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

³⁴ Cfr. art. 16.º, n.º 2 *in fine* da Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto.

³⁵ Cfr. artigo 6.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto.

³⁶ Cfr. MANUEL AIRES MAGRIÇO, «A proteção de dados pessoais e a privacidade das crianças no ciberespaço», pp. 18-37, *Em Foco – Privacidade das crianças no ambiente digital, Forum de Proteção de Dados*, n.º 06, Novembro 2019, Semestral, Comissão Nacional de Protecção de Dados, disponível em <https://www.cnpd.pt>.

³⁷ Cfr. Parecer n.º 20/2018, Parecer sobre proposta de lei que executa o RGPD em Portugal, Processo n.º 6275/2018, de 02 de Maio de 2018, da Comissão Nacional de Protecção de Dados, disponível em https://www.uc.pt/protecao-de-dados/suporte/20180502_parecer_20_cnpd.

³⁸ Quanto ao perfil, o RGPD apresenta no seu artigo 4.º, al. 4, a definição de perfil: «qualquer forma de tratamento automatizado de dados pessoais que consista em utilizar esses dados pessoais para avaliar certos aspetos pessoais de uma pessoa singular, nomeadamente para analisar ou prever aspetos relacionados com o seu desempenho profissional, a sua situação económica, saúde, preferências pessoais, interesses, fiabilidade, comportamento, localização ou deslocações».

³⁹ Neste sentido *vide*, também, INÊS CAMARINHA LOPES, *Os Dados Sensíveis dos Menores à Luz do RGPD*, 1.ª Edição, Editora Gestlegal, Coimbra, 2021, p. 133.

⁴⁰ Children’s Online Privacy Protection Act (COPPA), disponível em <https://www.ecfr.gov/current/title-16/chapter-I/subchapter-C/part-312>.

⁴¹ Cfr. §312.5–Parental consent, (c), Children’s Online Privacy Protection Act (COPPA), disponível em <https://www.ecfr.gov/current/title-16/chapter-I/subchapter-C/part-312>.

⁴² Cfr. §312.5 – Parental consente, (c), (6), (iii), Children’s Online Privacy Protection Act (COPPA), disponível em <https://www.ecfr.gov/current/title-16/chapter-I/subchapter-C/part-312>.

⁴³ Caso United States of America v. BYTEDANCE LTD.;BYTEDANCE INC.; TIKTOK LTD.; TIKTOK INC.; TIKTOK PTE. LTD.; and TIKTOK U.S. DATA SECURITY INC, Case n.º 2:24-cv-06535, disponível em https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/bytedance_complaint.pdf.

⁴⁴ Caso Federal Trade Commission, and People of the State of New York vs. GOOGLE LLC and YOUTUBE, LLC, Case n.º 1:19-cv-2642, disponível em https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/youtube_complaint.pdf.

⁴⁵ Fazemos esta distinção por a entidade Tik Tok Technology Limited ter afirmado que “Tik Tok não se trata de uma rede social mas de uma plataforma global de entretenimento que, na sua essência, foi projectada para permitir aos usuários criar e partilhar conteúdo de vídeos (...)”, em Decisão proferida pela Comissão da Protecção de Dados feita nos termos da Secção 111 do Acto da protecção de Dados, 2018 e Artigos 60 e 65 do RGPD, com a referência de Inquérito n.º IN-21-9-1, parágrafo 7, da pág. 2, em 01 de Setembro de 2018, Dublin, Irlanda, disponível em https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-09/final_decision_tiktok_in-21-9-1_-_redacted_8_september_2023.pdf.

⁴⁶ Cfr. Decisão proferida pela Comissão da Protecção de Dados feita nos termos da Secção 111 do Acto da protecção de Dados, 2018 e Artigos 60 e 65 do RGPD, com a referência de Inquérito n.º IN-21-9-1, no assunto do Tik Tok Technology Limited, em 01 de Setembro de 2018, Dublin, Irlanda, disponível em https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-09/final_decision_tiktok_in-21-9-1_-_redacted_8_september_2023.pdf.

⁴⁷ Cfr. artigo 5.º, n.º 1, alíneas a), b) e c) do RGPD.

⁴⁸ Cfr. Ponto 70, pág. 13, da Decisão proferida pela Comissão da Protecção de Dados feita nos termos da Secção 111 do Acto da protecção de Dados, 2018 e Artigos 60 e 65 do RGPD, com a referência de Inquérito n.º IN-21-9-1, no assunto do Tik Tok Technology Limited, em 01 de Setembro de 2018, Dublin, Irlanda, disponível em https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-09/final_decision_tiktok_in-21-9-1_-_redacted_8_september_2023.pdf.

⁴⁹ Cfr. Ponto 67, pág. 13, da Decisão proferida pela Comissão da Protecção de Dados feita nos termos da Secção 111 do Acto da protecção de Dados, 2018 e Artigos 60 e 65 do RGPD, com a referência de Inquérito n.º IN-21-9-1, no assunto do TIKTOK Technology Limited, em 01 de Setembro de 2018, Dublin, Irlanda, disponível em https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-09/final_decision_tiktok_in-21-9-1_-_redacted_8_september_2023.pdf.

⁵⁰ Neste sentido, ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, *Privacy e Protecção de Dados Pessoais: A construção dogmática do Direito à Identidade Informacional*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015, p. 225.

⁵¹ Cfr. INÊS CAMARINHA LOPES, *Os Dados Sensíveis dos Menores à Luz do RGPD*, 1.ª Edição, Editora Gestlegal, Coimbra, 2021, p. 45.

⁵² Cfr. Ponto 32, pág. 6, da Decisão proferida pela Comissão da Protecção de Dados feita nos termos da Secção 111 do Acto da Protecção de Dados, 2018 e Artigos 60 e 65 do RGPD, com a referência de Inquérito n.º IN-21-9-1, no assunto do Tik Tok Technology Limited, em 01 de Setembro de 2018, Dublin, Irlanda, disponível em https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-09/final_decision_tiktok_in-21-9-1_-_redacted_8_september_2023.pdf.

⁵³ Cfr. ALEXANDRE DE SOUSA PINHEIRO, *Privacy e Protecção de Dados Pessoais: A construção dogmática do Direito à Identidade Informacional*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015, p. 239.

⁵⁴ Cfr. Grupo de Trabalho Internacional sobre a Protecção de Dados nas Telecomunicações, «Dispositivos inteligentes para crianças e os riscos para a privacidade», ponto 23, p. 43, *Em Foco – Privacidade das crianças no ambiente digital, Forum de Protecção de Dados*, n.º 06, Novembro 2019, Semestral, Comissão Nacional de Protecção de Dados, disponível em <https://www.cnpd.pt>.

⁵⁵ Cfr. Grupo de Trabalho Internacional sobre a Protecção de Dados nas Telecomunicações «Dispositivos inteligentes para crianças e os riscos para a privacidade», ponto 23, p. 43, in *Em Foco – Privacidade das crianças no ambiente digital, Forum de Protecção de Dados*, n.º 06, Novembro 2019, Semestral, Comissão Nacional de Protecção de Dados, disponível em <https://www.cnpd.pt>.

⁵⁶ Neste sentido, INÊS CAMARINHA LOPES, *Os Dados Sensíveis dos Menores à Luz do RGPD*, 1.ª Edição, Editora Gestlegal, Coimbra, 2021, p. 17.

⁵⁷ Directiva 2019/770, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2019, sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos e

serviços digitais, JO L136 publicada em 25.05.2019, pp. 1-27, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0770>

⁵⁸ Cfr. Considerando 24, da Directiva 2019/770, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2019, sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos e serviços digitais, JO L136 publicada em 25.05.2019, pp. 1-27, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0770>

⁵⁹ Cfr. ANDREIA FILIPA PEREIRA DE CARVALHO, A criança nas redes sociais – tutela da personalidade e responsabilidade parental na divulgação da imagem, Dissertação de Mestrado em Direito das Crianças, Família e Sucessões, Universidade do Minho, Escola de Direito, Janeiro de 2021, p. 47.

⁶⁰ Cfr. artigo 1901.º do Decreto-Lei n.º 47344/66 de 25 de Novembro, que aprova o Código Civil.

⁶¹ Cfr. artigo 1902.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 47344/66 de 25 de novembro, que aprova o Código Civil.

⁶² Cfr. artigo 1903.º, n.º 1, al. a) do Decreto-Lei n.º 47344/66 de 25 de novembro, que aprova o Código Civil.


A Dimensão Humana da Liderança Policial: Para além da Hierarquia e do Contexto Organizacional

ROBERTO NARCISO ANDRADE FERNANDES

Superintendente da Polícia de Segurança Pública

*Assessor do Diretor do Instituto Superior de Ciências Policiais
e Segurança Interna (ISCPSI)*

Doutor em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia

 <https://orcid.org/0000-0002-3649-8694>; Ciência ID 7A17-C4C6-519E

DOI: <https://doi.org/10.57776/7pag-6c87>

Resumo: Este ensaio analisa a dimensão humana da liderança policial no contexto europeu, defendendo que o exercício da liderança nas forças de segurança deve ultrapassar o estatuto formal e a estrutura hierárquica, envolvendo-se com os valores, a ética, a identidade e a confiança relacional. Explora-se de que forma uma liderança alicerçada em abordagens centradas na pessoa – em vez de modelos puramente burocráticos ou de comando e controlo – pode reforçar a legitimidade, a profissionalização e a experiência vivida pelos polícias e pelas comunidades. Com base na literatura contemporânea e em estudos empíricos realizados na Europa, o ensaio questiona as conceções tradicionais de liderança policial e propõe que o efeito humano da liderança se concretiza quando os líderes incorporam uma identidade partilhada, integridade ética e uma cultura organizacional de apoio. A análise sublinha a inter-relação entre a for-

Roberto Narciso Andrade Fernandes

ICPOL – rnfernandes@psp.pt

Submetido em: 17/11/2025. Aceite em: 30/12/2025

mação em liderança, a cultura organizacional e as relações humanas no contexto policial. Em conclusão, argumenta-se que a liderança policial do futuro deve adotar um paradigma holístico e centrado na pessoa, capaz de responder aos complexos desafios da polícia europeia contemporânea.

Palavras-Chave: Liderança policial; Humanização; Ética; Cultura organizacional.

Abstract: This essay examines the human dimension of police leadership in the European context, arguing that leadership in law enforcement must move beyond formal rank and hierarchical structure, and engage with values, ethics, identity, and relational trust. It explores how leadership rooted in human-centred approaches – rather than purely bureaucratic or command-control models – can enhance legitimacy, professionalisation, and the lived experience of officers and communities. Drawing on contemporary literature and empirical studies from Europe, the essay critiques conventional views of police leadership and proposes that the human effect of leadership is realised when leaders embody shared identity, ethical integrity, and supportive culture. The analysis emphasises the interplay between leadership education, organisational culture, and human relations in policing. The conclusion argues that future police leadership must adopt a holistic, human-centred paradigm to address the complex challenges of modern European policing.

Keywords: Police leadership; Humanisation; Ethics; Organisational culture.

Resumen: Este ensayo examina la dimensión humana del liderazgo policial en el contexto europeo, sosteniendo que el liderazgo en las fuerzas del orden debe ir más allá del rango formal y de la estructura jerárquica, incorporando valores, ética, identidad y confianza relacional. Se explora cómo un liderazgo basado en enfoques centrados en la persona – en lugar de modelos puramente burocráticos o de mando y control – puede fortalecer la legitimidad, la profesionalización y la experiencia vivida tanto de los agentes como de las comunidades. A partir de la literatura contemporánea y de estudios empíricos realizados en Europa, el ensayo cuestiona las concepciones convencionales del liderazgo policial y propone que el efecto humano del liderazgo se materializa cuando los líderes encarnan una identidad compartida, integridad ética y una cultura organizacional de apoyo. El análisis pone de relieve la interacción entre la formación en liderazgo, la cultura organizativa y las relaciones humanas en el ámbito policial. En conclusión, se argumenta que el liderazgo policial del futuro debe adoptar un paradigma holístico y centrado en la persona para afrontar los complejos desafíos de la policía europea contemporánea.

Palabras-clave: Liderazgo policial; Humanización; Ética; Cultura organizacional.

Introdução

Na Europa contemporânea, a questão de como os líderes exercem a liderança tem assumido uma importância cada vez mais crítica. As organizações policiais europeias enfrentam atualmente uma confluência de desafios, entre os quais se incluem as formas emergentes de criminalidade, em evolução e de carácter transnacional; o aumento das expectativas públicas quanto à legitimidade e transparência; as exigências crescentes de responsabilização; as preocupações persistentes com o stress e o bem-estar dos agentes policiais; bem como profundas transformações culturais no seio das instituições securitárias (Fleming, 2006; Edwards, 2018; Silvestri, 2018). Nesta exigente contextura, a liderança já não pode assentar exclusivamente na posição formal ou na autoridade hierárquica. Pelo contrário, deve privilegiar a dimensão humana, reconhecendo a importância dos valores, da ética, da identidade e da confiança relacional, enquanto componentes essenciais de uma liderança policial eficaz¹ (Loftus, 2009).

O presente ensaio analisa de que forma uma liderança assente em princípios centrados no ser humano pode reforçar a legitimidade, promover a profissionalização e melhorar, simultaneamente, o desempenho organizacional e as experiências vividas pelos polícias no quotidiano. O enfoque recai sobre o contexto europeu, no qual os sistemas policiais, embora distintos na sua estrutura e tradição, partilham um compromisso comum com a responsabilidade democrática e com os direitos humanos. Importa reconhecer que este estudo é de natureza teórica e interpretativa, baseando-se em literatura existente, não produzindo, portanto, novos dados empíricos, nem captando plenamente a variação existente entre os diferentes sistemas policiais europeus (Hoggett, Redford, Toher, & White, 2019; Kochel & Skogan, 2021).

Do ponto de vista metodológico, o estudo adota uma abordagem teórica e argumentativa, sustentada em estudos empíricos sobre a liderança estratégica nas forças policiais (Caless & Tong, 2015) e em revisões sistemáticas da investigação sobre liderança policial na Europa (Moura, Borges, Morgado, & Ramalho, 2023). Estas fontes são complementadas por uma interpretação hermenêutica de quadros políticos, educativos e éticos que orientam o desenvolvimento da liderança no plano policial europeu. A exegese aqui

efetuada envolveu a interpretação crítica de textos académicos e políticos fundamentais relativos à liderança, ética e formação policial (Fortin, 2009). A análise seguiu uma síntese temática, em detrimento de uma codificação empírica, com o objetivo de identificar padrões conceptuais recorrentes, pressupostos normativos e lacunas na literatura existente que possam fundamentar um quadro coerente de liderança centrada no ser humano. Embora o presente ensaio empregue uma perspetiva teórica e interpretativa, investigações futuras deverão procurar validar empiricamente estas proposições, através de estudos transnacionais, inquéritos longitudinais e trabalho de campo qualitativo, que examinem de que forma as práticas de liderança ética e relacional influenciam a legitimidade, o bem-estar e a confiança organizacional em diferentes sistemas policiais. Tal triangulação empírica permitiria comprovar o “efeito humano” da liderança e identificar indicadores mensuráveis de humanização do policiamento europeu contemporâneo (Patton, 2002).

O ensaio estrutura-se da seguinte forma: em primeiro lugar, procede-se à análise da liderança para além do posto formal e da (sub)cultura da organização policial; em segundo lugar, examinam-se os fundamentos éticos e valorativos da dimensão humana da liderança; em terceiro lugar, analisa-se o papel da formação policial e da cultura organizacional na promoção deste tipo de liderança; em quarto lugar, consideram-se as implicações mais amplas para o policiamento europeu; e, por fim, o ensaio conclui com uma reflexão sobre a necessidade de um paradigma holístico com enfoque no ser humano, capaz de responder aos desafios complexos que se colocam à liderança policial contemporânea.

1. Liderança para além da hierarquia

Tradicionalmente, a liderança policial tem sido conceptualizada em termos de autoridade baseada no posto hierárquico. Dentro desse quadro hermético, a autoridade é atribuída ao oficial comandante, situado no ápice da hierarquia, responsável por emitir ordens e exercer controlo sobre todos os recursos. Embora tal modelo mantenha alguma pertinência – sobretudo em organizações de tipo militar, tradicionalmente caracterizadas pela execução setorial, funcional e acrítica das tarefas securitárias – o mesmo revela-se cada vez mais insuficiente para os contextos contemporâneos de policiamento, nos quais a complexidade, os enquadramentos jurídicos e éticos, o

escrutínio público e a mudança organizacional constituem a norma (Dias & Poiares, 2021). A investigação empírica realizada em 22 países europeus revelou que os líderes policiais estratégicos consideravam a seleção, a promoção e a responsabilização como questões fundamentais, reconhecendo que o seu papel de liderança ultrapassa as funções de meros comandantes, diretores ou de gestores (Caless & Tong, 2015). Estes líderes reconheceram que a cooperação interinstitucional, as operações multinacionais, as redes de diplomacia policial e o envolvimento com comunidades diversas exigem competências colaborativas e especializadas que favoreçam a proximidade, confiança e o intercâmbio (Fernandes, 2024 e 2025).

Além disso, uma recente revisão sistemática da literatura concluiu que a chamada “Liderança Policial 2.0” requer novas características, que vão para além das tradicionalmente associadas ao posto hierárquico: adaptabilidade, orientação ética, capacidade relacional, construção de confiança e inclusão (Moura, Borges, Morgado, & Ramalho, 2023). Estes resultados reforçam o argumento de que a liderança no contexto policial deve envolver a dimensão humana, ou seja, a forma como os líderes se relacionam com aqueles que lideram, como incorporam a identidade do serviço e como constroem a cultura organizacional. Por exemplo, investigações realizadas em Inglaterra e no País de Gales demonstraram que, quando os líderes não possuíam experiência operacional direta, enfrentavam problemas de credibilidade, uma vez que os polícias percebiam que os seus superiores não partilhavam uma identidade comum, tornando-se assim mais difícil segui-los (Hoggett, Redford, Toher, & White, 2019). Este facto sublinha que os fatores humanos – como a experiência partilhada, a identidade e a confiança – são determinantes, e não apenas a autoridade formal (Moura, Borges, Morgado, & Ramalho, 2023).

Assim, uma liderança que vá “para além do posto” e da estrutura organizacional implica uma atenção à dimensão relacional humana da liderança. Este novo paradigma envolve a forma como os líderes comunicam, incorporam valores, ganham confiança, compreendem as realidades profissionais dos seus subordinados e promovem o seu envolvimento ativo em detrimento da mera obediência. Na prática, a dimensão humana da liderança traduz-se na qualidade das relações e da cultura organizacional que o líder gera, e não simplesmente no poder posicional que detém. Esta perspetiva reflete, na sua essência, o “novo pensamento” que a liderança policial europeia do século XXI deve cultivar e consolidar ativamente nas suas fileiras (Fernandes, 2024).

2. Fundamentos éticos e valorativos da liderança centrada no ser humano

Uma abordagem à liderança policial com foco no ser humano é, fundamentalmente, de natureza ética, na medida em que os líderes são responsáveis não apenas por alcançar objetivos operacionais, mas também por moldar uma cultura de responsabilidade, de integridade, de respeito pelos direitos humanos e de resposta adequada às expectativas das comunidades. No contexto europeu, a noção de “bom policiamento” assenta na legitimidade, transparência e confiança pública, dimensões que remontam aos valores introduzidos por *Sir* Robert Peel e que dependem de líderes capazes de incorporar padrões éticos robustos e não apenas de aplicar regras de forma mecânica e impessoal² (Hoggett, Redford, Toher, & White, 2019). Compete, em particular, aos líderes policiais introduzir e implementar quadros estratégicos baseados na ética. Em suma, trata-se de liderar pelo exemplo, com humanismo, ética e integridade. De forma ainda mais significativa, estes profissionais são encorajados a assumir, em termos metafóricos, a condição de “guerreiros” da ética e da integridade, participando ativamente na promoção e salvaguarda da responsabilidade moral no quadro do seu exercício profissional (De Sousa, Hindess & Larmour, 2012).

Os valores e princípios éticos integram a dimensão humana da liderança, uma vez que refletem o sentido de responsabilidade relacional do líder para com os liderados, o público e a própria profissão (Arendt, 2003). Quando os líderes policiais atuam exclusivamente a partir de uma lógica de comando ou burocrática, podem obter conformidade, mas não o compromisso. Este último surge quando os polícias se sentem reconhecidos, respeitados e orientados por alguém que partilha a sua identidade e os seus valores profissionais. A perspetiva da identidade social na investigação sobre liderança policial demonstra que uma identidade partilhada promove maior confiança e adesão ao líder (Hoggett, Redford, Toher, & White, 2019).

No modelo ocidental, em que os sistemas de policiamento apresentam variações significativas, por exemplo, deslizando entre os modelos napoleónico e anglo-saxónico, e em que se privilegia a responsabilidade democrática, a dimensão valorativa da liderança assume um papel crítico (Fleming, 2006; Caless & Tong, 2015; Edwards, 2018). Não basta ocupar um posto elevado na hierarquia. É, pois, essencial que os líderes incorporem e personifiquem os valores que exigem dos outros, nomeadamente, a responsabilidade, equidade, respeito e profissionalismo. Ao fazê-lo, consolidam

uma cultura organizacional centrada no ser humano, capaz de se adaptar à mudança, preservar a legitimidade e sustentar os policiais num ambiente complexo, frequentemente hostil e em constante transformação (Loftus, 2009; Hoggett, Redford, Toher, & White, 2019; Kochel & Skogan, 2021).

3. Formação, identidade e cultura policial centrada no ser humano

Promover um “policiamento antropocêntrico” requer mais do que bons líderes. Exige uma cultura organizacional de apoio e uma educação policial que desenvolva capacidades relacionais, consciência ética e valores com enfoque nas pessoas. No espaço europeu, as reformas na formação e educação policial ilustram esta mudança de paradigma. Por exemplo, na República da Irlanda, as reformas na formação e educação, orientadas para o reforço da legitimidade profissional e a adequação às expectativas comunitárias, demonstram como a educação constitui um veículo essencial para um policiamento mais humano, próximo do cidadão e empático (Thompson & Payne, 2019; Kochel & Skogan, 2021). De forma semelhante, a política de ensino superior policial na Noruega, Finlândia e Renânia do Norte-Vestefália revelou que os esforços para elevar os níveis de educação foram impulsionados não apenas por ambições académicas, mas também por um contexto social em transformação e pela evolução das relações entre cidadãos e polícia (Terpstra & Schaap, 2021). Atualmente, em Portugal, encontra-se em curso um esforço de promoção de uma articulação coordenada e abrangente entre a formação de base dos agentes, o ensino politécnico destinado aos chefes e o ensino universitário superior dirigido aos oficiais, com o objetivo de harmonizar os três níveis profissionais ao serviço da segurança pública. A reconfiguração e desenvolvimento da liderança, dos quadros educativos e da cultura organizacional, podem constituir um instrumento central para a modelação do carácter, o reforço da prática reflexiva e a integração de uma *ethos*, aportada nos direitos humanos, no exercício profissional do policiamento³ (Almeida & Pinho, 2020).

Da literatura ressalta a evidência de que os programas de formação e educação policial não devem limitar-se à transmissão de conhecimento técnico, mas sim cultivar valores, reflexão ética, competências relacionais e uma identidade de liderança. Um estudo recente, sobre a integração de quadros de liderança sustentável na educação policial na Noruega, destaca a relevância da teoria da agência, da justiça epistémica e dos valo-

res escandinavos de inclusão e reflexão (Fagerland & Bergh, 2025). Esta abordagem antropocêntrica e humanista reconhece que o efeito humano da liderança se constrói através da educação e socialização dos polícias numa cultura em que a liderança é relacional, ética e sensível ao ambiente envolvente.

A cultura organizacional desempenha um papel determinante na promoção ou inibição da liderança focada no ser humano. Os líderes devem prestar atenção não apenas às suas próprias práticas, mas sobretudo ao clima organizacional que geram. A comunicação aberta, a segurança psicológica, o reconhecimento dos impactos humanos e a tomada de decisão partilhada são, hoje, condições indispensáveis. Quando a cultura organizacional permanece rígida, hierárquica e isolada, a dimensão humana é comprometida, a confiança deteriora-se, a moral profissional diminui e a legitimidade institucional sofre⁴ (Kochel & Skogan, 2021). Deste modo, certificamos que, no contexto ocidental, a dimensão humana da liderança policial envolve tanto a modelação da cultura interna e da educação, como o desenvolvimento das qualidades individuais dos líderes.

4. Discussão

A análise anteriormente desenvolvida reuniu três dimensões interligadas e interdependentes: a liderança para além da hierarquia, os fundamentos éticos e valorativos do policiamento, e o papel central da educação e da cultura organizacional na promoção de uma liderança que privilegia o ser humano. A convergência destas dimensões impacta positivamente na liderança policial no complexo europeu (Loftus, 2009). Desta síntese, emergem várias implicações fundamentais e que importa considerar.

Em primeiro lugar, a seleção e preparação de líderes nas organizações policiais europeias devem priorizar as capacidades relacionais e éticas, focalizadas na pessoa e interação humana, a par das competências operacionais e de gestão. A evidência empírica demonstra que os líderes policiais estratégicos na Europa identificam a seleção, a promoção e a responsabilização como desafios persistentes (Caless & Tong, 2015; Silvestri, 2018). Consequentemente, os processos de recrutamento e desenvolvimento devem integrar critérios baseados em valores, promover a consciência identitária e reforçar as competências interpessoais e comunicativas que fomentam a confiança e a legitimidade (Kochel & Skogan, 2021).

Em segundo lugar, embora o posto e a estrutura hierárquica permaneçam necessários do ponto de vista organizacional, os mesmos, *per se*, são insuficientes para assegurar uma liderança eficaz. A autoridade formal deve ser complementada por práticas centradas no ser humano, que reflitam empatia, autenticidade e integridade moral (Kant, 1993; Glover, 2001). Os líderes policiais que compreendem as experiências vividas pelos seus subordinados, que escutam, envolvem e constroem diariamente uma confiança relacional, estão mais bem preparados para gerir a mudança institucional, impulsionar a inovação e reforçar a legitimidade, tanto dentro como fora da organização⁵ (Bauman & May, 2001; Hoggett, Redford, Toher, & White, 2019).

Em terceiro lugar, a educação e o desenvolvimento profissional contínuo constituem componentes essenciais de uma liderança que favorece o ser humano. A evidência proveniente das reformas europeias demonstra que a elevação dos padrões educativos e a integração de conteúdos éticos e relacionais nos currículos de formação contribuem diretamente para a promoção de uma liderança reflexiva e responsável (Terpstra & Schaap, 2021). A formação em liderança deve, por conseguinte, ser entendida não como um elemento acessório, mas como um aspeto cardeal, contínuo e integrante da trajetória profissional das carreiras policiais.

Em quarto lugar, a cultura organizacional permanece um fator decisivo na promoção ou limitação da liderança ética. Mesmo os líderes mais competentes enfrentarão dificuldades em concretizar mudanças significativas se a cultura predominante resistir a abordagens relacionais, inclusivas e centradas no ser humano. Os líderes devem, assim, atuar como arquitetos da cultura organizacional, exemplificando os valores nucleares, promovendo a segurança psicológica e incentivando a abertura e a colaboração para além das fronteiras hierárquicas. Contudo, é essencial reconhecer que a dimensão humana da liderança opera dentro de constrangimentos institucionais, políticos e estruturais que podem limitar o alcance da transformação ética. As organizações policiais europeias variam consideravelmente nos seus quadros legais, modelos de governação e graus de autonomia, desde sistemas de gendarmaria centralizados até estruturas de policiamento orientadas para a comunidade. Consequentemente, a inovação da liderança deve manter-se sensível ao contexto, adaptando-se às realidades organizacionais, ao mesmo tempo que procura integrar princípios éticos universais nos diversos ambientes institucionais.

Por fim, a lente humana da liderança exerce uma influência direta sobre a legitimidade institucional. Nas sociedades democráticas, a confiança

pública e a moral interna das organizações policiais dependem não apenas da eficiência operacional, mas também da humanidade percebida, da equidade e da orientação ética das instituições policiais. Uma liderança que integre plenamente a dimensão humana pode colmatar o fosso persistente entre os imperativos burocráticos e as realidades vividas, tanto pelas polícias como pelas comunidades que estes servem.

As análises precedentes permitiram ainda identificar e formular seis máximas para a educação e a liderança policial ética, apresentadas na Tabela 1. Estes axiomas sintetizam os fundamentos normativos e práticos da liderança humanista, ao articularem a responsabilidade moral, a finalidade educativa e a ética organizacional (Kant, 1993; Glover, 2001; Arendt, 2003). Em conjunto, oferecem um quadro coerente para o fortalecimento do desenvolvimento da liderança no contexto mais amplo do policiamento europeu contemporâneo.

Tabela 1 – Seis Máximas para a Educação e a Liderança Policial Ética

Máxima	Princípio Central	Implicações Educativas e Formativas	Impacto na Legitimidade e na Cultura Policial
1. A liderança é uma prática moral, não uma função de gestão.	A autoridade legítima decorre da conduta ética e da integridade relacional; não do estatuto hierárquico.	A formação deve enfatizar a ética aplicada, a tomada de decisão moral e a liderança pelo exemplo.	Reforça a confiança interna e externa, promovendo uma cultura organizacional baseada na integridade.
2. A educação policial deve formar o carácter antes da competência.	A proficiência técnica só é legítima se acompanhada de fundamentos éticos sólidos.	Os <i>curricula</i> devem priorizar o raciocínio moral, a empatia e o sentido de serviço público.	Favorece a profissionalização ética e previne práticas abusivas ou desumanizadas.
3. Os direitos humanos são a base da formação e não um mero complemento.	A dignidade humana e o Estado de Direito constituem o núcleo da missão policial.	A educação policial deve integrar os direitos humanos em todas as dimensões do ensino e da prática.	Consolida a legitimidade democrática e a confiança pública nas instituições policiais.
4. A liderança transformacional começa com a autoconsciência ética.	O autoconhecimento moral e emocional é condição para liderar com autenticidade.	A formação contínua em autorreflexão, inteligência emocional e ética profissional.	Gera líderes capazes de lidar com dilemas éticos e contextos complexos de decisão.

<p>5. O educador é o arquiteto moral da legitimidade policial.</p>	<p>O docente e o formador moldam a cultura ética da polícia através do exemplo e da orientação.</p>	<p>Formação pedagógica orientada para a mentoria ética e para o <i>design</i> curricular baseado em valores.</p>	<p>Amplia o impacto ético da educação policial para além da academia, influenciando a perceção social da polícia.</p>
<p>6. A proximidade e a transparência são os pilares da confiança pública.</p>	<p>A legitimidade nasce da abertura e da corresponsabilidade com a comunidade.</p>	<p>Educação centrada na comunicação ética, na prestação de contas e no envolvimento comunitário.</p>	<p>Fortalece a confiança social e consolida o papel da polícia como garante dos valores democráticos.</p>

Fonte: Elaboração própria do autor.

Conclusão

Em anacefaleose, esta investigação sustenta que o futuro da liderança policial na Europa exige uma transição para além das conceções estritamente hierárquicas de autoridade, em direção a abordagens que atribuam maior ênfase às capacidades relacionais e éticas, profusamente vocacionadas para as pessoas. Embora tais princípios não possam substituir a necessidade de um comando operacional claro, constituem um contrapeso essencial aos modelos tradicionais, ao ancorar a liderança na identidade partilhada, na confiança e na integridade moral (Kant, 1993; Glover, 2001; Arendt, 2003). A diversidade dos sistemas policiais europeus e a multidimensionalidade das pressões sob as quais operam implicam que a liderança centrada nas pessoas não possa ser aplicada de forma uniforme; contudo, esta oferece um quadro coerente para o reforço do profissionalismo, da legitimidade e do bem-estar dos polícias, sempre que as condições institucionais e culturais o permitam⁶ (Loftus, 2009; Kochel & Skogan, 2021).

As reformas no desenvolvimento da liderança, na educação e na cultura organizacional podem contribuir para a prossecução destes objetivos, embora a sua eficácia dependa de fatores estruturais, políticos e institucionais mais amplos, que condicionam aquilo que os líderes podem efetivamente realizar na prática. A priorização da integridade ética, da competência relacional e da construção de confiança deve, portanto, ser entendida não como uma panaceia, mas como uma orientação transformadora estrategicamente

valiosa que complementa as competências operacionais⁷ (Burns, 1978; Bass & Riggio, 2006; Bass & Bass, 2008).

Como recordam Sinek (2014) e Kouzes & Posner (2017), a liderança comporta responsabilidades éticas profundas, embora a sua concretização dependa igualmente do contexto, das restrições e das realidades organizacionais. Assim, uma conceção equilibrada e humanista de liderança, atenta tanto ao propósito moral como à complexidade institucional, deve orientar a evolução contínua do policiamento na Europa.

Em última análise, o futuro do policiamento europeu dependerá não apenas da adoção de princípios centrados no ser humano, mas também de uma ação estratégica imediata. Esse plano magno perpassa por selecionar e promover líderes com integridade ética e competência relacional; incorporar a prática reflexiva e os quadros de referência em direitos humanos na formação; auditar e adaptar a cultura organizacional, de modo a promover a abertura e a segurança psicológica; reforçar os mecanismos de *feedback* e de responsabilização; e, finalmente, por alinhar toda a comunicação de liderança com os valores de confiança, transparência e legitimidade profissional (Fleming, 2006; Edwards, 2018; Kochel & Skogan, 2021). Só através da transposição destes princípios em práticas concretas e sustentadas poderá o policiamento ultrapassar o compromisso meramente retórico e colocar, de forma genuína, a dimensão humana no eixo da liderança profissional.

Esta transformação representa a emergência do que designamos por “Liderança Policial 3.0”, *i.e.*, um modelo caracterizado pela integridade ética, pela inteligência relacional e por um *ethos* verdadeiramente dedicado ao ser humano no serviço da segurança democrática. Embora o modelo proposto desafie os paradigmas tradicionais de comando e controlo, deve igualmente ser analisado em diálogo com quadros conceptuais alternativos provenientes dos estudos críticos e pós-estruturais sobre liderança, que interrogam as dinâmicas de poder, autoridade institucional e desempenho na vida organizacional (Grint, 2010; Alvesson & Spicer, 2012; Silvestri, 2018). Tal diálogo enriquece a robustez teórica da “Liderança Policial 3.0”, situando-a ao nível dos debates académicos mais amplos sobre liderança, governação e responsabilidade ética em sistemas democráticos e burocráticos complexos.

Ad summa nitamur

Referências

- Almeida, M. I., & Pinho, P. M. (2020). Desenvolvimento de Competências de Liderança: um Projeto Educativo na Formação dos Oficiais de Polícia. *Politeia – Revista Portuguesa de Ciências Policiais*, Ano XVII, pp. 61-77. ISCPSI.
- Alvesson, M., & Spicer, A. (2012). Critical leadership studies: The case for critical performativity. *Human Relations*, 65(3), 367–390.
- Arendt, H. (2003). *Responsibility and judgment* (J. Kohn, Ed.). Schocken Books.
- Aristotle. (2009). *Nicomachean ethics* (W. D. Ross, Trans.; rev. ed.). Oxford University Press.
- Bass, B. M., & Bass, R. (2008). *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications*. Riverside: Free Press.
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates.
- Bauman, Z., & May, T. (2001). *Thinking sociologically* (2nd ed.). Blackwell Publishers.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. Harper & Row.
- Caless, B., & Tong, S. (2015). *Leading policing in Europe: An empirical study of strategic police leadership*. Policy Press.
- De Sousa, L., Hindess, B., & Larmour, P. (Eds.). (2012). *Governments, NGOs and Anti-Corruption*. Routledge. Edited By Luís de Sousa, Barry Hindess, Peter Larmour
- Dias, E. G. & Poiares, N. C. (2021). The role of military leadership in the socio-professional configuration of Portuguese police administrative elites. *Revista Militar* N.º 5, pp. 417-442.
- Edwards, A. (2018). Governance of Security and Ignored. Insecurities in Contemporary Europe, *Policing and Society*, 28(3), 380-384. <https://doi.org/10.1080/10439463.2018.1406444>
- Fagerland, B. S., & Bergh, J. (2025). Integrating sustainable leadership into police education: A transformative framework for leadership development in higher education. *Athens Journal of Education*, 12, 1-29.
- Fernandes, R. N. (2024). The New Thinking of Police Diplomacy in the Context of International Competition. *Internal Security*, 16(2), 133-155. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0055.0887>
- Fernandes, R. N. (2025). *A Rede de Oficiais de Ligação do MAI como Instrumento da Política Externa Portuguesa*. Departamento de Relações Internacionais. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). <http://hdl.handle.net/10400.26/59291>
- Fleming, J. (2006). *Working through networks: the challenge of partnership policing*. University of Tasmania. Chapter. <https://hdl.handle.net/102.100.100/536576>

- Fortin, M. F. (2009). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Luso-ciência.
- Glover, J. (2001). *Humanity: A moral history of the twentieth century*. Yale University Press.
- Grint, K. (2010). *Leadership: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Hoggett, J., Redford, P., Toher, D. et al. Challenges for Police Leadership: Identity, Experience, Legitimacy and Direct Entry. *J Police Crim Psych* 34, 145–155 (2019). <https://doi.org/10.1007/s11896-018-9264-2>
- Kant, I. (1993). *Grounding for the metaphysics of morals* (J. W. Ellington, Trans., 3rd ed.). Hackett Publishing.
- Kochel, T. R., & Skogan, W. G. (2021). Accountability and transparency as levers to promote public trust and police legitimacy: Findings from a natural experiment. *Policing: An International Journal*, 44(6), 1046–1059.
- Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (2010). *The truth about leadership: The no-fads, heart-of-the-matter facts you need to know*. Jossey-Bass. <https://www.cbm-cexecutiveforums.com/wp-content/uploads/2019/12/BBS-The-Truth-About-Leadership.pdf>
- Levinas, E. (1969). *Totality and infinity: An essay on exteriority* (A. Lingis, Trans.). Duquesne University Press.
- Loftus, B. (2009). *Police culture in a changing world*. Oxford University Press.
- Moura, R. C. de, Borges, A., Morgado, S., & Ramalho, N. (2023). Police leadership 2.0.: A comprehensive systematic review of the literature. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 17, Article paac068. <https://doi.org/10.1093/police/paac068>
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3 ed.). California: Sage Publications, Inc. Obtido em 4 de agosto de 2024, de <https://aulasvirtuales.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/02/qualitative-research-evaluation-methods-by-michael-patton.pdf>
- Silvestri, M. (2018). *Police leadership: Understanding contemporary challenges*. Palgrave Macmillan.
- Sinek, S. (2014). *Leaders eat last: Why some teams pull together and others don't*. Portfolio/Penguin.
- Terpstra, J., & Schaap, D. (2021). The politics of higher police education: An international comparative perspective. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 15(4), 2407-2418. <https://doi.org/10.1093/police/paab050>
- Thompson, J., & Payne, B. (2019). Towards professionalism and police legitimacy? An examination of the education and training reforms of the police in the Republic of Ireland. *Education Sciences*, 9(3), 241. <https://doi.org/10.3390/educsci9030241>

Notas

¹ A ética define o compasso moral da liderança. No contexto policial, em que as decisões têm impacto sobre vidas e liberdades, a clareza ética assegura a legitimidade, a justiça e a confiança pública. Um líder desprovido de ética corre o risco de se tornar um mero executor, em vez de um guardião dos valores democráticos (Kochel & Skogan, 2021).

² A educação ética capacita os polícias a agir de forma transparente, justa e responsável. Tal prática promove a confiança pública e reforça a ideia de que a polícia faz parte da comunidade, e não que está acima dela. A legitimidade decorre do consentimento, não da coerção (Hoggett, Redford, Toher & White, 2019).

³ Os formadores policiais moldam o conhecimento e o carácter. Ao modelarem comportamentos éticos, promoverem a reflexão crítica e integrarem os direitos humanos na formação, cultivam o raciocínio moral e a empatia. Deste modo, a sua influência estende-se para além da sala de aula, repercutindo-se na própria cultura institucional do policiamento.

⁴ O quadro ético que sustenta esta discussão assenta em três tradições filosóficas complementares: o conceito aristotélico de *phronesis*, que enfatiza o discernimento moral e a virtude na tomada de decisões sensíveis ao contexto; o imperativo categórico de Kant, que defende a lei moral universal, a integridade e o dever racional; e a ética da responsabilidade de Levinas, que situa a moralidade na obrigação primordial face ao Outro. Em conjunto, estas perspetivas constituem um paradigma coerente e centrado no ser humano para o exercício policial, equilibrando prudência, dever e responsabilidade relacional (Levinas, 1969; Kant, 1993; Aristóteles, 2009).

⁵ Bauman & May (2001) argumentam que pensar sociologicamente implica compreender de que forma as experiências individuais são moldadas por estruturas sociais mais amplas, por relações interpessoais e por contextos históricos. Os autores enfatizam a importância da reflexividade, encorajando os indivíduos a reconhecerem a ligação entre os problemas pessoais e as questões públicas, promovendo, assim, uma consciência crítica das dinâmicas sociais. Em última instância, apresentam a sociologia como uma prática moral e interpretativa, orientada para questionar pressupostos dados como adquiridos e para promover uma compreensão mais humana e responsável da vida em sociedade.

⁶ O modelo policial português integra os direitos humanos, a inteligência emocional e a proximidade comunitária como princípios centrais para o reforço da segurança pública. Exemplificado pela iniciativa “PSP + Feliz”, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Felicidade (*Happiness Development Plan* [HDP]), este enfoque promove o bem-estar dos polícias e a dimensão humana da atividade policial. Ao incorporar a inteligência emocional, a gestão do stress e a prática reflexiva na formação policial, contribui igualmente para a resiliência, a mitigação do *burnout* e a sustentação de comportamentos e lideranças éticas.

⁷ Em síntese, a liderança transformacional no contexto policial implica inspirar os polícias a servir com integridade, fomentar uma visão partilhada de justiça e colocar a dignidade humana no centro da prática profissional. Trata-se de uma liderança que transcende o comando e privilegia a ligação, promovendo o crescimento pessoal e a responsabilidade ética (Burns, 1978; Bass & Riggio, 2006). De acordo com Bass &

Bass (2008), a liderança é um processo multifacetado que integra traços individuais, comportamentos e contextos organizacionais, sendo influenciada tanto por fatores situacionais como por características pessoais. Os autores enfatizam o modelo de liderança transformacional, que inspira e motiva os seguidores a transcender os interesses pessoais em prol de objetivos coletivos, em contraste com as abordagens transacionais, baseadas em recompensas e controlo.

A Polícia de Segurança Pública e o crime de violência doméstica

PEDRO MIGUEL SERENO DE ALMEIDA

Técnico Superior da Cruz Vermelha Portuguesa

 <https://orcid.org/0009-0006-2405-3221>

DOI: <https://doi.org/10.57776/2pzw-ne32>

Resumo: O documento sustenta que a violência doméstica é um dos fenómenos criminais mais relevantes em Portugal e que a PSP ocupa uma posição central na sua prevenção, investigação e resposta inicial às vítimas. Parte de um enquadramento constitucional, legal e processual para mostrar que a PSP, embora seja uma força de segurança de natureza administrativa, exerce também funções decisivas enquanto órgão de polícia criminal, sobretudo nas fases de inquérito e instrução.

O texto sublinha a gravidade do fenómeno com base em dados recentes. É ainda salientada a natureza pública do crime, a urgência processual e a existência de um quadro normativo robusto, nacional e internacional, incluindo a Lei n.º 112/2009 e a Convenção de Istambul.

A tese central é que a PSP é muitas vezes o primeiro ponto de contacto das vítimas e, por isso, deve combinar competência técnico-jurídica, sensibilidade humana e capacidade operacional. O documento destaca a importância da formação especializada, de projetos como o “Um Passo Mais”, a “Casa da Maria” e o “Espaço Júlia”, bem como do novo instrumento RVD-R para avaliação do risco. Conclui que a PSP desempenha um papel meritório e indispensável, não isoladamente, mas em articulação com outras entidades de apoio e proteção às vítimas.

Pedro Miguel Sereno de Almeida

E-mail: pmalmeida89@gmail.com

Submetido: 02/07/2025. Aceite: 04/12/2025

Palavras-Chave: Órgão de Polícia Criminal; Polícia de Segurança Pública; Violência Doméstica

Abstract: The paper argues that domestic violence is one of the most significant criminal phenomena in Portugal and that the PSP plays a central role in its prevention, investigation and initial response to victims. It draws on the constitutional, legal and procedural framework to demonstrate that the PSP, whilst being a security force of an administrative nature, also performs crucial functions as a criminal police body, particularly during the inquiry and preliminary investigation stages. The author highlights the seriousness of the issue based on recent data. It also emphasises the public nature of the crime, the procedural urgency and the existence of a robust national and international regulatory framework, including Law No. 112/2009 and the Istanbul Convention. The central argument is that the PSP is often the first point of contact for victims and must therefore combine technical and legal expertise, human sensitivity and operational capability. The document highlights the importance of specialised training, projects such as ‘Um Passo Mais’, ‘Casa da Maria’ and ‘Espaço Júlia’, and the new RVD-R tool for risk assessment. It concludes that the PSP plays a commendable and indispensable role, not in isolation but in coordination with other entities that provide support and protection to victims.

Keywords: Criminal Police Agency; Public Security Police; Domestic Violence

Resumen: El texto sostiene que la violencia doméstica es uno de los fenómenos delictivos más relevantes en Portugal y que la PSP ocupa un lugar central en su prevención, investigación y atención inicial a las víctimas. Parte de un marco constitucional, legal y procesal para demostrar que la PSP, aunque es una fuerza de seguridad de carácter administrativo, también ejerce funciones decisivas como órgano de policía criminal, sobre todo en las fases de investigación y instrucción. El autor subraya la gravedad del fenómeno basándose en datos recientes. Se destaca asimismo el carácter público del delito, la urgencia procesal y la existencia de un marco normativo sólido, tanto nacional como internacional, que incluye la Ley n.º 112/2009 y el Convenio de Estambul. La tesis central es que la PSP es a menudo el primer punto de contacto de las víctimas y, por ello, debe combinar competencia técnico-jurídica, sensibilidad humana y capacidad operativa. El documento destaca la importancia de la formación especializada, de proyectos como «Um Passo Mais», «Casa da Maria» y «Espaço Júlia», así como del nuevo instrumento RVD-R para la evaluación del riesgo. Concluye que la PSP desempeña un papel meritorio e indispensable, no de forma aislada, sino en colaboración con otras entidades de apoyo y protección a las víctimas.

Palabras-Clave: Agência de Polícia Criminal; Polícia de Seguridad Pública; Violencia Doméstica

Introdução

A Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu Título IX, Parte III, dedica um preceito à Polícia: o artigo 272.º. Destarte, a Polícia é, essencialmente, uma atividade administrativa e, como tal, subordinada aos princípios constantes no artigo 266.º da Lei Fundamental.

O artigo 272.º da CRP deve ser articulado com a alínea b) do artigo 9.º da Lei Fundamental, que prescreve como tarefa fundamental do Estado *«garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático»*.

Ao nível da organização administrativa, a Polícia insere-se na Administração Direta do Estado, nos termos do disposto nos artigos 2.º e 11.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, na redação atual.

Não obstante a Polícia ser considerada uma atividade administrativa, é inegável que assume também uma importante função ao nível da investigação criminal, cuja definição consta do artigo 1.º da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC).

O crime é, segundo a alínea a) do n.º 1 do Código de Processo Penal (CPP), *«o conjunto de pressupostos de que depende a aplicação ao agente de uma pena ou de uma medida de segurança criminais»*.

Em especial, verifica-se que o crime de Violência Doméstica (VD), não obstante oscilações de valores ao longo dos anos, é um dos crimes com maior incidência no nosso país.

No ano de 2024, de acordo com a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), na categoria de «crimes cometidos contra pessoas», a VD totalizou 76% dos mesmos.

Já este ano, no primeiro semestre, o crime de VD aumentou cerca de 42 % face ao período homólogo do ano passado.

Desta forma, a Polícia de Segurança Pública (PSP), fazendo *jus* aos princípios que pautam a sua atuação (integridade e disciplina; defesa intransigente na integridade da ação policial; respeito pelos Direitos, Liberdades e Garantias e rejeição de qualquer forma de extremismo ou discriminação; proximidade e humanismo e serviço público de qualidade) e ao seu lema *«Presente pela Proximidade, Próxima na Segurança!»*, plasmados na Estra-

tégia 2025-2027, emanada pela Direção Nacional da PSP, não pode, nem deve, ignorar e/ou menosprezar este fenómeno criminógeno.

Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2024 foram registadas 30.221 participações de VD. A grande maioria das vítimas foram as mulheres, com uma percentagem de 67,9 % e os agressores foram, na sua maioria, homens, com uma percentagem de 78,2 %.

Importa, no entanto, realçar o aumento do número (n.º) de vítimas do sexo masculino, uma vez que, em 2023, a percentagem fora de 30,7 % e, em 2024, cifrou-se em 32,1 %.

De acordo com a APAV foi, no ano transato, que se registou a percentagem mais elevada de mulheres agressoras, cerca de 14,4 %. Quanto aos denunciados, a maioria, cerca de 92,8 %, tinha idade igual ou superior a 25 anos.

Ainda de acordo com o RASI de 2024, foram concluídos 37.592 inquéritos, dos quais foram deduzidas 5.214 acusações, arquivados 23.509 e em 2.033 foi aplicada a Suspensão Provisória do Processo (SPP) e registaram-se 1.019 condenados pela prática deste crime.

Desde a entrada em vigor do Sistema de Queixa Eletrónica, até ao final do ano passado, foram registadas 897 ocorrências de VD, sendo que em 2024, foram registados 243 casos deste tipo de crime.

Sendo o crime de VD um fenómeno criminógeno atual e complexo e, tendo em consideração a função legal e constitucional da PSP, o objetivo ao apresentar o presente Trabalho é realçar a importância da PSP na prevenção deste tipo de crime e o seu papel, enquanto Órgão de Polícia Criminal (OPC), nas fases preliminares do procedimento criminal: Inquérito e Instrução.

1. O crime de violência doméstica

O crime de VD é um fenómeno social que afeta de forma negativa a qualidade de vida das pessoas, seja das vítimas, seja a sociedade em geral, viola direitos humanos e os valores culturais de liberdade e segurança (Alves, 2013).

É um fenómeno criminógeno que está na ordem do dia em Portugal e em vários outros países, mormente pela consciencialização da sociedade para este fenómeno e para os meios legais existentes para o combater (António Sousa, 2005).

Não é, portanto, um fenómeno criminógeno contemporâneo, sendo já uma realidade nas famílias da sociedade tradicional (Fernandes, 2012).

Aquando da revisão de 2007 do Código Penal (CP), o legislador autonomizou os crimes de VD (artigo 152.º) e violação de regras de segurança (artigo 152.º-B) do crime de maus-tratos (artigo 152.º-A). Porém, as alterações legislativas introduzidas não se cingiram as estas. O legislador aumentou o âmbito das condutas tipicamente relevantes do crime VD, ou seja, aumentou o tipo objetivo deste crime, puniu mais severamente algumas destas condutas e aumentou o n.º de sanções acessórias (Albuquerque, 2024).

Em face do exposto, sendo a VD um fenómeno de grande complexidade social e jurídica (Guerra, 2024) importa, quanto a esta última, ter em consideração legislação vária, tanto a nível nacional, como a nível internacional. Sem pretensão de exaustão, elencam-se, seguidamente, alguns diplomas relevantes nesta temática.

A nível nacional, para além do CP e CPP, importa ter em consideração, designadamente: a Lei da Política Criminal – Lei n.º 51/2023, de 28 de Agosto, de acordo com a qual a VD integra o conceito de criminalidade violenta, sendo objetivo específico da política criminal prevenir, reduzir e reprimir este crime (*ex vi* alínea a) do artigo 3.º da referida Lei), é um crime de prevenção prioritária – alínea a) do artigo 4.º e um crime de investigação prioritária – alínea a) do artigo 5.º da mencionada Lei; a Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, na redação atual, que estabelece o Regime Jurídico Aplicável à Prevenção da VD, à Proteção e Assistência das suas Vítimas; a Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, na redação atual, que regula o Acesso ao Direito e aos Tribunais; o Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro, na redação em vigor – Regulamento das Custas Processuais (RCP) – alínea z), do n.º 1 do artigo 4.º; a Portaria n.º 138-E/2021, de 1 de Julho, que aprova os Modelos dos documentos comprovativos da atribuição do Estatuto de Vítima e do Estatuto de Vítima Especialmente Vulnerável, incluindo por crime de VD; a Lei n.º 104/2009, de 14 de Setembro, na redação atual, que consagra o Regime de Concessão de Indemnização às Vítimas de Crimes Violentos e de VD; a Portaria n.º 228/2025/1, de 21 de Maio, que aprova e regula o Instrumento de Avaliação de Risco em Violência Doméstica revisto (RVD-R) e o Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a VD, inserido na Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação – Portugal + Igual (ENIND).

A nível internacional, importa ter em consideração, designadamente: a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Instambul); a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas «Transformando Nosso

Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável», adotada a 25 de Setembro de 2015; a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, modificada pelos Protocolos 11 e 14 e a Resolução do Parlamento Europeu, que contém recomendações à Comissão sobre o combate à violência contra as mulheres, de 25 de Fevereiro de 2014 (Violência Doméstica – Implicações Sociológicas, Psicológicas e Jurídicas do Fenómeno – Manual Pluridisciplinar, 2020).

Uma *vexata quaestio* que importa ter em consideração quando se analisa esta temática respeita ao bem jurídico protegido pela incriminação deste ilícito. De acordo com a Nota Prática 1 – Violência Doméstica – Bem Jurídico – da Procuradoria-Geral da República (2023), existem duas posições a ter em consideração: a posição maioritária que propugna a saúde, entendido como bem jurídico que compreende a componente física, psíquica e mental, como o bem jurídico tutelado pela incriminação deste ilícito e a posição que sustenta que o crime de VD é um crime «pluriofensivo», o que significa que existe a necessidade de proteção de vários bens jurídicos pessoais (Alfaiate, 2024 ; Poiães, 2023). Para esta segunda posição, os bens jurídicos protegidos são plúrimos: a dignidade da pessoa humana; a integridade pessoal; a integridade física e psíquica; a liberdade pessoal; a liberdade e autodeterminação sexual e a honra; a integridade pessoal e livre desenvolvimento da personalidade e a confiança legítima que subjaz a um projeto relacional.

Quanto a nós, sufragamos desta última posição, ou seja, entendemos que, sendo o crime de VD um crime «pluriofensivo», é redutor considerar que apenas o bem jurídico saúde é protegido pela incriminação. Efetivamente, para além deste bem jurídico, outros bens jurídicos, com idêntica tutela constitucional e internacional, como a dignidade da pessoa humana; a honra; a vida; a integridade física e psíquica; imagem; bom nome e reputação, são tutelados por esta incriminação.

Para reforçar a nossa posição vejam-se, a título meramente exemplificativo, o douto Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, Processo n.º 612/15.8PBSNT.L1, de 19/04/2017; o douto Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo n.º 924/19.1PBLRA.C1, de 18/05/2022 e o douto Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, Processo n.º 1169/19.6PASNT.L1-9, de 09/11/2023.

O bem jurídico protegido respeita à pessoa ofendida e não à instituição Família (Brandão, 2010).

Doutrinalmente pode qualificar-se o crime da VD como crime de dano, uma vez que acarreta a violação de bens jurídicos protegidos e crime de

resultado, na medida em que supõe uma alteração do mundo físico distinta da conduta (Albuquerque, 2024).

No entanto, para o Insigne Autor *suprarreferido*, o crime de VD na modalidade «ofensas sexuais», é considerado um crime de mera atividade, o que significa que a consumação do crime se verifica apenas pela mera execução de um comportamento humano (Albuquerque, 2024).

É também considerado crime específico impróprio, na medida em que a qualidade do agente ou o dever que sobre ele impende agrava a ilicitude. No caso, a ilicitude é agravada tendo em consideração a relação familiar, parental ou de dependência entre o agente e a vítima.

O tipo objetivo do ilícito compreende diversas condutas de violência: física (pressupõe o uso da força física contra a vítima; exemplos: empurrar e apertar o pescoço), psicológica (pressupõe o uso de palavras ou comportamentos com o intuito de violentar psicologicamente a vítima; exemplos: insultar e humilhar) e sexual (pressupõe a imposição de práticas de natureza sexual contra a vontade da vítima), que podem ser perpetradas de modo reiterado ou não.

Podem ainda identificar-se outros dois tipos de violência: a violência social (na qual o agressor pretende o isolamento da vítima, afastando-a da sua rede familiar e de amigos; exemplos: ameaças contra a integridade física de terceiros) e a violência económica (na qual o agressor pretende manter o controlo da vítima impedindo-a, por exemplo, de aceder ao dinheiro) (Paulino & Rodrigues, 2016).

Ao nível do tipo subjetivo, trata-se de um ilícito doloso, não podendo ser punido a título negligente.

A tentativa é punível, tendo em consideração o disposto no n.º 1 do artigo 23.º do CP.

Relativamente à punição deste ilícito, importa ter em consideração que, para além da aplicação da pena de prisão – pena principal –, podem ser aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima e de proibição de uso e porte de armas, pelo período de 6 meses a 5 anos e de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da VD (*ex vi* n.ºs 4 e 5 do artigo 152.º do CP).

Pode ainda, nos termos do n.º 6 do artigo 152.º do CP, atenta a concreta gravidade do facto e a sua conexão com a função exercida pelo agente, ser este inibido do exercício de responsabilidades parentais, da tutela ou do exercício de medidas relativas a maior acompanhado por um período de 1 a 10 anos.

No que concerne à natureza do crime, trata-se de um crime público, o que, nos termos do artigo 48.º do CPP – que consagra o Princípio da Oficialidade –, significa que o Ministério Público (MP), tendo em consideração as funções que constitucionalmente lhe são conferidas – *ex vi* artigo 219.º da CRP – bem como tendo em consideração o disposto nos artigos 2.º e 4.º do Estatuto do Ministério Público (EMP) – mediante a aquisição da notícia do crime, nos termos do disposto no artigo 241.º do CPP, tem legitimidade para promover o processo penal, independentemente da vontade da vítima.

Saliente-se que a falta de promoção do processo pelo MP constitui uma nulidade insanável, nos termos da alínea b), do artigo 119.º do CPP, com os efeitos mencionados no artigo 122.º do mesmo Código, devendo ser oficiosamente declarada em qualquer fase do procedimento.

Refira-se, a propósito da aquisição da notícia do crime, que a denúncia é obrigatória para as entidades policiais, onde se inclui a PSP, nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 242.º do CPP e deve respeitar o preceituado no artigo 29.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, na redação em vigor.

No que à forma de processo diz respeito, segue-se a forma de processo comum, constituída por 2 fases preliminares – o inquérito (artigos 262.º a 285.º do CPP) e a instrução (artigos 286.º a 310.º do CPP) –, a fase de julgamento (artigos 311.º a 380.º do CPP) e a fase de recurso (artigos 399.º a 466.º do CPP). As execuções (artigos 467.º a 512.º do CPP), não constituem uma fase autónoma do procedimento criminal.

Trata-se de um processo de natureza urgente, nos termos do artigo 28.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, na redação atual, aplicando-se o disposto no n.º 2 do artigo 103.º do CPP. Destarte, no que importa à contagem dos prazos de atos processuais, tem aplicação o mencionado no n.º 2 do artigo 104.º do mesmo Código. A este propósito veja-se o douto Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo n.º 627/09.5PBCTB. C1, de 24/09/2014.

2. PSP e o crime de violência doméstica

Como se frisou, o crime de VD é um fenómeno criminógeno transversal a vários países e, como tal, tem merecido a atenção de diversas entidades, em especial das entidades policiais, a quem compete, entre outras atribuições, auxiliar na investigação criminal e entidades judiciais (Tribunais) que têm como função constitucional administrar a justiça em nome do povo – n.º 1

do artigo 202.º da CRP –, pugnando pela manutenção da segurança e paz públicas, evitando o alarme social.

A PSP assume um papel de grande relevância no que importa ao crime de VD, uma vez que é nas esquadras que as vítimas vão em busca de auxílio. Destarte, os agentes da PSP são o primeiro interlocutor e defensor daquelas.

Concretizando o preceituado no artigo 27.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, na redação vigente, atente-se ao projeto «Um Passo Mais», de 2013, que constitui uma solução integrada para a investigação de crimes de VD, tendo sido definidos mecanismos de articulação entre o Departamento de Investigação e Ação Penal, a Escola de Criminologia da Universidade do Porto, o Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses e a PSP. Foi ainda criada uma secção especializada de agentes investigadores (Esquadra do Bom Pastor).

Outro projeto que importa ter em consideração é «A Casa da Maria», espaço de atendimento afeto à Divisão Policial de Oeiras, criado em 2017, com dois gabinetes equipados e agentes da PSP com formação especializada que permite o acompanhamento adequado das vítimas de VD e de crimes violentos.

Refira-se, por fim, o «Espaço Júlia», que conta com atendimento especializado de agentes da PSP e técnicos de apoio à vítima, tendo para o efeito dois gabinetes e um espaço para receber crianças (Dias, Santos & Carmo, 2025; Poiars, 2019).

Os agentes da PSP devem adotar uma conduta proativa, de modo a fornecer às vítimas um nível de proteção adequado (Oliveira, 2015).

Podem descortinar-se dois momentos, não estanques, mas antes complementares e interdependentes, na abordagem da PSP ao crime de VD: um primeiro momento destinado à capacitação e formação de agentes para lidar em este tipo de crime e um segundo momento focado na investigação criminal (*ex vi* alínea e) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei Orgânica da PSP (LOPSP).

No que ao primeiro momento respeita, assume particular relevo a formação (inicial e contínua), ministradas no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Escola Prática de Polícia, e de especialização dos agentes da PSP. Em especial, pode ler-se na Estratégia 2025-2027 da PSP que

«a formação e capacitação técnica e física dos profissionais da PSP são pilares fundamentais para o desempenho individual e, conseqüentemente, para o cumprimento da missão institucional. Simultaneamente, constituem instrumentos essenciais para a motivação e valorização do capital humano

da instituição, promovendo uma cultura de excelência e profissionalismo. (...) a formação explora a mais-valia das novas tecnologias de informação e comunicação, sendo alicerçada na certificação de competências e na sistematização e uniformização, a nível nacional, dos procedimentos adotados pelo dispositivo policial. Estes devem refletir uma filosofia de atuação que privilegie a eficácia operacional, a segurança dos profissionais da PSP e o respeito pelos direitos fundamentais de todos os cidadãos». Concluindo do seguinte modo este tópico: «a resposta a fenómenos criminais emergentes exige uma aposta na especialização, dotando os polícias de capacidades técnicas e táticas ajustadas à realidade contemporânea».

Em particular, no que importa ao crime de VD, atendendo às suas especificidades, é imperioso que os elementos que integram esta Força de Segurança (*ex vi* artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, alínea b) e 4 da Lei de Segurança Interna (LSI) conheçam o fenómeno, estejam sensibilizados para o mesmo e possuam conhecimentos jurídicos que os habilitem a informar as vítimas dos seus direitos e dos procedimentos que devem adotar para garantir a sua segurança.

Naturalmente, atendendo às especificidades do crime de VD, não é suficiente uma referência a esta temática na formação inicial dos agentes. É, portanto, necessário que seja ministrada formação de especialização nesta temática. Nesta senda, atente-se, por exemplo, ao Projeto NO!, promovido pela Junta de Freguesia de Benfca e financiado pela EEA Grants que, em 2022, desenvolveu uma Ação de Qualificação de 30 agentes da PSP subordinada ao tema «*Prevenção e Intervenção Policial em situações de violência doméstica*», com o objetivo de capacitar os agentes da PSP para a intervenção em situações de VD e a sensibilização para esta temática de modo a promover uma cultura de não violência.

Mais recentemente, segundo do RASI de 2024, a PSP ministrou 2 Cursos de Prevenção e Intervenção Policial em VD permitindo a formação de 82 novos agentes especializados nesta temática; organizou o Fórum Nacional de VD – 2024: Violência Filioparental – Um comportamento criminal emergente –, que decorreu na Escola Prática da Polícia, a 25 de Novembro e a celebração de um protocolo entre a PSP e a Associação Supera-te, com ênfase para a violência no namoro.

Também o ano passado, a PSP, mediante elementos policiais afetos ao Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade¹ (MIPP/EPES) realizou a campanha “*No Namoro Não Há Guerra*”, destinada aos alunos do 3.º ciclo

do ensino básico e ensino secundário, alertando-os para a problemática da violência no namoro, que é cada vez mais frequente. Esta campanha desenvolvida pela PSP concretizou o referido na alínea b), do n.º 1 do artigo 10.º da Lei de Política Criminal bem como o mencionado na alínea p), do n.º 2 do artigo 3.º da LOPSP.

No segundo momento referido, de acordo com o Manual Alcipe da APAV (2010), o atendimento dos agentes da PSP que estão afetos a estes casos, assume duas vertentes: uma vertente processual-penal, que resulta da participação dos agentes enquanto OPC no processo penal, e que será melhor analisada de seguida, e a vertente psicossocial, destinada a prestar apoio às vítimas de VD. Esta última tem que ver com a consideração que os agentes devem ter na sua relação de proximidade com os cidadãos que foram ou estão a ser vítimas deste tipo de crime.

Centrando a atenção na vertente processual-penal, seguidamente analisa-se a intervenção dos agentes da PSP, na qualidade de OPC, nas fases preliminares do procedimento criminal deste tipo de ilícito.

A primeira fase preliminar – o inquérito – conforme consta do n.º 1 do artigo 262.º do CPP «*compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação*».

O *dominus* desta fase processual cabe ao MP, assistido pelos OPC e estes atuam sob a direta orientação daquele e na sua dependência funcional, conforme dispõem os artigos 263.º e 9.º, n.º 2, ambos do CPP e o artigo 4.º, n.º 1 alíneas e), o) e p) do EMP.

Segundo José de Faria Costa, a coadjuvação prestada pelos OPC, cinge-se a dois tipos de intervenção: a primeira, quando os OPC atuam por iniciativa própria, isto é, independentemente de qualquer ordem do MP – as designadas «medidas cautelares e de polícia» – plasmadas nos artigos 248.º a 253.º do CPP –, e a segunda, quando os OPC atuam por força de encargo do MP (Costa, 1994).

Ao realizarem tarefas de polícia, os polícias atuam *nomine proprio*, ou seja, cumprem uma função de que são titulares diretos e movem-se com autonomia, estando, apenas, subordinados à lei. Enquanto OPC, os polícias atuam subordinados ao MP (Andrade, 2022).

Nesta fase existem atos que podem ser delegados pelo MP nos OPC – artigo 270.º do CPP – como por exemplo, os interrogatórios previstos no artigo 144.º daquele Código. Acompanhamos Paulo Pinto de Albuquerque

quando assevera que «o MP não pode dar ordens ao OPC estranhas ao objeto do inquérito em que o ato processual deva ser praticado, o que significa que existe uma vinculação do poder do MP ao objeto do processo e que deve respeitar a autonomia técnica e tática». (Albuquerque, 2023).

Esta delegação de competências justifica-se pela falta de meios técnicos, logísticos e de conhecimentos específicos por parte do MP que não pode dispensar a cooperação dos OPC, estando mesmo materializada na Diretiva n.º 1/2002 da Procuradoria-Geral da República (Soares, 2022).

Contudo, existem atos que não podem ser delegados nos OPC, sob pena de nulidade/inexistência: os indicados nos artigos 268.º e 269.º, do CPP, cuja competência é do Juiz de Instrução Criminal (JIC) e no n.º 2 do artigo 270.º.

A PSP e os seus agentes são considerados OPC de competência genérica, nos termos do artigo 3.º, n.º 1 alínea c) da LOIC e 11.º, n.ºs 1, alínea b) e 2 da LOPSP. Nesta circunstância, não são considerados sujeitos processuais, mas antes participantes processuais *stricto sensu*, na medida em que apenas colaboram no procedimento. Em abono do referido, atente-se ao disposto nos artigos 55.º e 56.º do CPP. De acordo com estes preceitos legais, verifica-se que os OPC coadjuvam as autoridades judiciais (definidas na alínea b) do artigo 1.º do CPP) com vista à realização das finalidades do processo e atuam neste sob a direção daquelas e na sua dependência funcional. Jurisprudencialmente, atente-se ao duto Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, Processo n.º 50/14.0LLSB-Y.L1-9, de 09/06/2016.

No que concerne ao crime de VD, verifica-se que a PSP possui competência para a investigação criminal deste ilícito, nos termos dos artigos 6.º da LOIC e 3.º, n.º 2 alínea e) da LOPSP. Note-se, no entanto, que, caso o crime de VD culmine na morte da vítima, a competência para a investigação criminal passa a ser da Polícia Judiciária, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º da LOIC.

Acompanhamos Manuel Monteiro Guedes Valente quando advoga que, da conjugação dos artigos 6.º, 7.º e 8.º n.ºs 1, 6 e 7 da LOIC, resulta que as competências de investigação criminal atribuídas à PSP respeitam aos crimes que mais afetam a população no seu dia-a-dia, o que sucede com o crime de VD (Valente, 2014).

Destarte, no que à investigação criminal diz respeito, constatamos que, na fase de inquérito, a PSP, enquanto OPC, goza, nos termos do artigo 2.º, n.º 6 da LOIC, de autonomia técnica e de autonomia tática.

Segundo o n.º 7 do mesmo preceito legal «Os órgãos de polícia criminal impulsionam e desenvolvem, por si, as diligências legalmente admissíveis».

veis, sem prejuízo de a autoridade judiciária poder, a todo o tempo, avocar o processo, fiscalizar o seu andamento e legalidade e dar instruções específicas sobre a realização de quaisquer actos».

Quando os agentes da PSP rececionam uma queixa-crime por parte das vítimas ou uma denúncia de um cidadão relativamente à prática de crime de VD, na fase de inquérito, procedem à sua investigação, de forma a carrear prova que permita ao MP proferir eventual acusação.

Na sequência da urgência que caracteriza o processo crime de VD, importa ter em consideração o mencionado no artigo 29.º-A da Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, na redação em vigor. Especificamente, quanto à proteção das vítimas (*ex vi* artigo 67.º-A do CPP e Portaria n.º 138-E/2021, de 1 de Julho), existindo possibilidade de repetição de episódios de VD, a PSP deve assegurar o seu acompanhamento e proteção policial, encaminhando-as para um local seguro. Ato contínuo, atente-se ao disposto no artigo 27.º-A, da *suprarreferida* Lei, com a epígrafe «Intervenção dos órgãos de polícia criminal».

Para haver revitimação, uma mesma pessoa, ou um mesmo bem patrimonial tem, dentro de certo período de tempo, de sofrer dois ou mais crimes do mesmo tipo (Rocha, 2011).

Regra geral, a revitimação ocorre após a apresentação da denúncia/queixa-crime aos OPC (Rocha, 2011).

A revitimação no crime de VD comporta 5 vetores: a) prática de dois ou mais atos criminais; b) num curto espaço de tempo, designadamente igual ou inferior a 1 ano; c) um perpetrador imutável; d) uma intenção fixada e e) uma vítima normalmente invariável (Rocha, 2011).

Nesta sede, assume particular importância o Instrumento de Avaliação de Risco em Violência Doméstica (RVD-R), aprovado pela Portaria n.º 228/2025/1, de 21 de Maio que

«aprova os modelos oficiais do instrumento de avaliação de risco em violência doméstica revisto (RVD-R), a utilizar em situações de violência doméstica pela Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia de Segurança Pública (PSP), Polícia Judiciária (PJ), pelos magistrados e funcionários judiciais do Ministério Público e pelos técnicos de apoio à vítima (TAV) que integrem a Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica (RNAVVD), nos termos dos anexos (i e ii) à presente portaria, da qual fazem parte integrante» (ex vi artigo 1.º).

Segundo o n.º 1 do artigo 2.º da Portaria mencionada «*o instrumento RVD-R aplica-se em todas as situações de maus-tratos cometidos em contexto de violência doméstica que configurem a prática de crime previsto no artigo 152.º do Código Penal ou a prática de outro crime cometido contra uma das pessoas previstas no n.º 1 do artigo 152.º, cuja moldura penal seja mais grave, como o crime de ofensa à integridade física grave ou o crime de homicídio sob a forma tentada*».

No caso da PSP, o instrumento RVD-R deve ser aplicado no momento da denúncia e durante o acompanhamento do caso no contexto do respetivo processo penal, de acordo com as respetivas competências, conforme referido na alínea a), do n.º 1, do artigo 4.º desta Portaria. Acrescente-se que «*após a avaliação do risco, deve ser elaborado conjuntamente com as vítimas um plano pessoal de segurança, o qual deve, sempre que necessário, ser adaptado aquando da reavaliação do risco*» (n.º 2 do artigo 4.º da Portaria).

A finalidade do instrumento RVD-R é avaliar o risco de revitimação atual, de desfecho letal e de reincidência em contexto de VD, numa escala de risco Baixo, Médio, Elevado ou Extremo, conforme se refere no n.º 1 do artigo 5.º da *supramencionada* Portaria.

O RVD-R entrou em vigor no dia 01/07/2025, conforme o mencionado no n.º 2 do artigo 11.º da *suprarreferida* Portaria.

Relativamente à proteção das vítimas de VD, a PSP colabora com outras entidades, como por exemplo, a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) e a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG).

Especificamente, no que concerne à CVP, entre as várias atribuições que possui neste domínio, destacam-se: o atendimento, apoio, acompanhamento e aconselhamento de âmbito social, psicológico e jurídico às vítimas de VD e o transporte rodoviário das vítimas de VD e seus familiares, assim como dos seus pertences pessoais, dos centros de atendimento para casas de abrigo.

Verifica-se, assim, que várias entidades colaboram, para a proteção das vítimas de VD, mediante a disponibilização de meios humanos e materiais.

A intervenção dos agentes PSP deve ser efetuada de modo a garantir a proteção e segurança das vítimas, de outros intervenientes (testemunhas) e dos próprios agentes.

Mediante as circunstâncias específicas de cada caso, os agentes da PSP podem ter de recorrer a meios coercivos não letais, como por exemplo, a força física e, não sendo esta suficiente para conter/repelir a agressão, recorrer à arma de fogo. Devem, portanto, na sua atuação, respeitar o preceituado

na Norma de Execução Permanente (NEP n.º OPSEG/DEPOP/01/05, de 1 de Junho de 2004) e no Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de Novembro (Clemente 2016; Clemente, 2015; Oliveira, 2015; Sousa, 2023).

Quando os agentes da PSP, confrontados com um crime de VD, procedem à detenção do suspeito, este é, obrigatoriamente, constituído arguido (*ex vi* artigos 57.º e 58.º, n.ºs 1, alínea c), 2, 4, 5, 6 e 7 do CPP).

A detenção pode ser em flagrante delito (artigos 254.º, 255.º, 256.º e 258.º do CPP) ou fora de flagrante delito (artigo 254.º, 257.º e 258.º do CPP). Estes preceitos do CPP devem ser articulados com o artigo 30.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, na redação em vigor. Veja-se, também, o referido no douto Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, Processo n.º 144/15.4PKLRS-A.L1-5, de 19/01/2016.

No crime de VD, assume particular relevo a inquirição das vítimas, do suspeito (*ex vi* alínea e), do n.º 1 do artigo 1.º do CPP) que, poderá vir a ser constituído arguido, e de testemunhas.

Igualmente relevante é a realização de exames – que são um meio de obtenção de prova, ou seja, são um meio que visa a recolha de prova, não sendo, portanto, instrumentos de demonstração do *thema probandi* –, a pessoas, coisas e lugares, nos termos dos artigos 171.º a 173.º do CPP.

No que tange aos lugares, importa precisar o conceito de «local do crime». Este é todo o espaço físico, delimitado ou delimitável, onde ocorreu uma ação ou omissão criminosa, suscetível de interagir com o meio, nele deixando sinais ou vestígios da sua ocorrência (Braz, 2021). De acordo com o mesmo Autor, deve ser adotado um conceito lato de local do crime, segundo o qual este é constituído por um espaço físico único ou por uma multiplicidade de espaços físicos delimitados e engloba todos os itens com interesse criminalístico, como pessoas e objetos (Braz, 2021).

Podem ainda os agentes da PSP realizar revistas e buscas, respeitando o preceituado nos artigos 174.º a 177.º do CPP.

Tendo em consideração que, na maioria dos casos, este crime é perpetrado no interior do domicílio, quando é efetuada busca – busca domiciliária – importa ter em consideração o disposto no artigo 177.º do CPP, conjugando-o com o artigo 34.º da CRP.

Esta circunstância dificulta a atuação da PSP. Mais, tendo em consideração o disposto no artigo 4.º da LOPSP, esta não pode dirimir litígios de natureza privada, devendo, nestes casos, limitar a sua atuação à manutenção da ordem pública.

A proteção das vítimas de VD, a par da proteção de testemunhas e de cidadão alvo de ameaça, enquadra-se no âmbito da manutenção de ordem pública (Oliveira, 2015)².

Podem ainda os agentes da PSP efetuar apreensões, respeitando o disposto nos artigos 178.º e seguintes do CPP, mormente nos artigos 178.º e 179.º, que devem ser conjugados com o artigo 34.º da CRP.

A violação do preceituado nos artigos mencionados acarreta a nulidade das provas obtidas, não podendo ser utilizadas em sede de julgamento.

Também as escutas telefónicas são um meio de obtenção de prova que pode ser utilizado pela PSP. No entanto, para que a prova recolhida seja válida, importa que os requisitos e condições plasmados nos artigos 187.º e 188.º do CPP sejam cumpridos. O incumprimento destes acarreta a nulidade da prova (artigos 190.º; 126.º, n.º 3 e 118.º, n.º 3, todos do CPP, e 32.º, n.º 8 da CRP)³.

Tendo em consideração as consequências associadas ao crime de VD, como meio de prova, assume particular relevo a prova pericial, definida nos artigos 151.º e seguintes do CPP.

A fase de inquérito termina, segundo o artigo 276.º do CPP, em arquivamento (artigo 277.º do CPP) ou com dedução de acusação (artigo 283.º do CPP). Em determinados casos pode ser aplicada a SPP (artigo 281.º do CPP).

Quanto a esta última, atente-se ao referido no n.º 8 do artigo 281.º do CPP:

«em processos por crime de violência doméstica não agravado pelo resultado, o Ministério Público, mediante requerimento livre e esclarecido da vítima, determina a suspensão provisória do processo, com a concordância do juiz de instrução e do arguido, desde que se verifiquem os pressupostos das alíneas b) e c) do n.º 1».

O crime de VD não agravado pelo resultado consta dos n.ºs 1 e 2 do artigo 152.º do CP. Neste caso, a moldura abstrata do crime permite a aplicação deste instituto. Destarte, a regra especial contida no n.º 8 do artigo 281.º do CPP perde sentido. A única forma de conferir sentido a este preceito legal é a de condicionar a aplicação deste instituto jurídico à vontade da vítima, que não necessita de se constituir assistente. São igualmente aplicáveis as injunções e regras de conduta plasmadas no n.º 2 do artigo 281.º do CPP (Albuquerque, 2023).

Quanto à execução da SPP, importa ter em consideração o disposto nos artigos 498.º, n.º 3 e 495.º do CPP e nos artigos 55.º, 56.º e 59.º do CP.

Acrescente-se, por fim, que, nos termos do artigo 516.º do CPP, não é devida taxa de justiça⁴, caso se verifique a aplicação do instituto jurídico da SPP.

De acordo com o n.º 5 do artigo 282.º do CPP, a duração da suspensão pode ir até 5 anos. Enquanto durar a suspensão apenas podem ser praticados atos de produção de prova destinados a evitar danos irreparáveis, conforme afirmado no douto Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, Processo n.º 967/24.3PBAGH-A.L1-9, de 08/05/2025.

A fase de instrução visa «a *comprovação judicial da decisão de deduzir acusação ou de arquivar o inquérito em ordem a submeter ou não a causa a julgamento*» (ex vi artigo 286.º, n.º 1 do CPP). Ou seja, em termos gerais, não é uma fase de investigação, mas antes uma fase de comprovação.

Importa, no entanto, especificar um pouco melhor este ponto. O objeto do processo é fixado pela acusação do MP ou pelo despacho de pronúncia do JIC (artigo 308.º do CPP). Este último tem como pressuposto o Requerimento para Abertura da Instrução (artigo 287.º do CPP). Ora, a possibilidade de o objeto da instrução poder ser fixado pelo Requerimento para Abertura da Instrução, cuja legitimidade pertence ao arguido e assistente (artigos 68.º a 70.º do CPP), nos termos do n.º 1 do artigo 287.º do CPP⁵, significa que pode haver investigação para além daquela realizada pelo MP em sede de inquérito. Desta forma, a instrução pode vir a ser uma fase de investigação a cargo do JIC (Monte, 2018).

Trata-se de uma fase facultativa, nos termos do n.º 2 do artigo 286.º do CPP cuja direção compete ao JIC, assistido pelos OPC, na esteira do referido no n.º 1 do artigo 288.º do CPP e no n.º 3 do artigo 202.º da CRP.

Segundo o n.º 1 do artigo 289.º do CPP, a Instrução é constituída, obrigatoriamente, por um debate instrutório, oral e contraditório, no qual podem participar o MP, o arguido, o defensor, o assistente e o seu advogado, mas não as partes civis, e pelos atos de instrução que o JIC entenda levar a cabo. Somente o debate instrutório está sujeito ao princípio do contraditório. Os atos de instrução não estão sujeitos àquele princípio, o que significa que o JIC pratica os atos de instrução que entender necessários para alcançar a finalidade desta fase processual, de forma unilateral, ou seja, sem dar conhecimento ao MP, arguido e assistente. No entanto, podem estes, na esteira do n.º 2 do mesmo artigo, «(...) *assistir aos atos de instrução por qualquer deles requeridos e suscitar pedidos de esclarecimento ou requerer que sejam formuladas as perguntas que entenderem relevantes para a descoberta da verdade*».

Sendo o debate instrutório obrigatório, a sua não realização consubstancia uma nulidade dependente de arguição, nos termos do disposto nos artigos 118.º, n.º 1 e 120.º, n.º 2 alínea d) do CPP, devendo ser arguida nos termos da alínea c) do n.º 3 do mesmo preceito legal. Atente-se, a este propósito, ao douto Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, Processo n.º 511/21.4T9LNH-A.L1-5, de 05/03/2024.

O JIC pode, nos termos do n.º 2 do artigo 290.º do CPP, «*conferir a órgãos de policia criminal o encargo de procederem a quaisquer diligências e investigações relativas à instrução, salvo tratando-se do interrogatório do arguido, da inquirição de testemunhas, de atos que por lei sejam cometidos em exclusivo à competência do juiz e, nomeadamente, os referidos no n.º 1 do artigo 268.º e no n.º 2 do artigo 270.º*». Este preceito legal tem de ser conjugado com o n.º 4 do artigo 32.º da CRP, que preceitua o seguinte: «*toda a instrução é da competência de um juiz, o qual pode, nos termos da lei, delegar noutras entidades a prática dos atos instrutórios que se não prendam diretamente com os direitos fundamentais*».

Quando está em causa um crime de VD, em matéria de indemnização civil, importa atender ao disposto no artigo 82.º-A do CPP, sob a epígrafe «*Reparação da vítima em casos especiais*». Este arbitramento officioso de indemnização é um meio subsidiário de reparação das perdas e danos causados pelo crime, quando não tenha sido deduzido pedido de indemnização civil no processo penal ou, em separado, no processo civil.

Note-se que a quantia arbitrada é a título de reparação, pelo que são aplicáveis as regras da equidade e não as regras da indemnização civil (Lobo, 2022).

Especificamente, importa articular o artigo 82.º-A do CPP com o artigo 21.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, na redação vigente. Este último preceito normativo consagra uma indemnização officiosa «obrigatória» e prejudica a norma plasmada no CPP (Albuquerque, 2023).

Saliente-se ainda que o arbitramento officioso de indemnização referido no artigo 82.º-A do CPP não se confunde com a concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de VD prevista na Lei n.º 104/2009, de 14 de Setembro, na sua redação atual.

Em suma, face do exposto, verifica-se que a relação entre JIC e OPC é menos intensa do que a relação entre MP e OPC, na fase de inquérito.

Acompanhamos José Faria Costa ao asseverar que a intervenção dos OPC é mais intensa no início do processo – na fase de inquérito – e, com

o desenrolar do processo, a sua intervenção vai perdendo intensidade (Costa, 1994). Sufragamos também da opinião de Damião da Cunha ao propugnar que o relacionamento entre polícias e autoridades judiciais é tendencialmente unitário tendo em conta a sua finalidade (Cunha, 2005).

Conclusão

O crime de VD é, segundo os dados do RASI de 2024, um dos crimes com maior incidência no nosso país.

Perante este facto, a PSP, sendo uma Força de Segurança uniformizada e armada, que tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei, na esteira dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da LOPSP e da LSI, não pode ignorar esta realidade.

Neste sentido, o RASI de 2024, em sede de orientações estratégicas para 2025, salienta a necessidade de reforço de meios de combate a este fenómeno criminoso; a melhoria dos instrumentos técnico-policiais, com implementação, em todo o território nacional, da ficha de avaliação de risco; o reforço na formação dos elementos das Forças de Segurança nesta matéria e o aumento/requalificação das salas de apoio às vítimas nas esquadras da PSP.

Um parêntesis para mencionar que a Inspeção-Geral da Administração Interna, em sede de auditoria, tem particular atenção à existência e condições das salas de apoio às vítimas de VD.

Em particular, no crime de VD, os agentes desta Força de Segurança, assumem um importante papel, pois são o primeiro interlocutor das vítimas. Desta forma, é fundamental que estejam sensibilizados para esta realidade, devendo ter formação especializada sobre VD de forma a que fiquem habilitados a prestar os esclarecimentos às vítimas, garantindo, assim, a sua segurança.

Ao nível da atuação em sede de procedimento criminal, mormente nas fases de inquérito e instrução, várias são as diligências que a PSP pode efetuar no âmbito da investigação criminal, respeitando, sempre, o *dominus* da respetiva autoridade judiciária (MP ou JIC): exames, revistas e buscas, apreensões, escutas telefónicas.

No que tange à proteção das vítimas do crime de VD, a PSP não atua isoladamente, pelo contrário, colabora com de diversas entidades, como por exemplo, a CVP e a CIG.

Em suma, a PSP desempenha um papel capital e meritório na investigação do crime de VD e na proteção da vítima cooperando com outras entidades.

Referências

- Albuquerque, Paulo Pinto de (2024), *Comentário do Código Penal – À Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, 6.^a Edição, Universidade Católica Portuguesa
- Albuquerque, Paulo Pinto de (2023), *Comentário ao Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, Volume I, 5.^a Edição, Universidade Católica Portuguesa
- Albuquerque, Paulo Pinto de (2023), *Comentário ao Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, Volume II, 5.^a Edição, Universidade Católica Portuguesa
- Alfaiate, Ana Rita (2024), *O Crime de Violência Doméstica no Ordenamento Jurídico Português – Algumas Considerações*, in *40 Anos do Código Penal 1982-2022*, coordenação de Anabela Miranda Rodrigues, Sónia Fidalgo & Tiago da Costa Andrade, 1.^a Edição, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, págs. 243 – 262
- Alves, Flávio dos Santos (2013), *Violência Doméstica e Intervenção Policial*, in *Segurança e Defesa*, n.º 26, Setembro – Novembro, págs. 50 – 64
- Andrade, Manuel da Costa (2022), *Processo Penal e Polícia. Fenomenologia da metamorfose*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 4035, Julho – Agosto, Ano 151.º, Gestlegal, págs. 334 – 352
- Brandão, Nuno (2010), *A Tutela Penal Especial Reforçada da Violência Doméstica*, in *Revista Julgar*, n.º 12, Lisboa, págs. 9 – 24
- Braz, José (2021), *Ciência, Tecnologia e Investigação Criminal – Interdependências e limites num Estado de Direito Democrático*, 2.^a Edição – Reimpressão de 2022, Almedina
- Clemente, Pedro José Lopes (2016), *Ética Policial – da eticidade da coação policial*, Lisboa, ISCP/ICPOL
- Clemente, Pedro José Lopes (2015), *Cidadania, Polícia e Segurança*, Lisboa, ISCP/ICPOL
- Conceição, Ana Raquel (2009), *Escutas Telefónicas – Regime Processual Penal*, Lisboa, Quid Juris – Sociedade Editora Lda
- Costa, José de Faria (1994), *As Relações entre o Ministério Público e a Polícia: A Experiência Portuguesa*, in *Volume LXX do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, págs. 221 – 246

- Cunha, José Manuel Damião da (2005), O relacionamento entre autoridades judiciais e polícias no processo penal, in I Congresso de Processo Penal, coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente, Almedina, págs. 99 – 112
- Dias, Cristina Araújo, Santos, Margarida & Carmo, Rui do (2025), Legislação sobre Violência Doméstica Anotada, Almedina
- Elias, Luís (2022), Ciências Policiais e Segurança Interna: Desafios e Prospetivas, 2.^a Edição Revista e Atualizada, ISCPSP-ICPOL
- Fernandes, Bruno Filipe Ribeiro (2012), Violência Doméstica – O papel da Polícia de Segurança Pública Face à Vitimação de Menores, in Revista Politeia, Ano IX, ISCPSP – ICPOP, págs. 119 – 144
- Guerra, Tomás Carvalho (2024), O Crime de Violência Doméstica – Perspetivas Familiares Contemporâneas, Almedina
- Lobo, Fernando Gama (2022), Código de Processo Penal – Anotado, 4.^a Edição, Almedina
- Monte, Mário Ferreira (2018), Segredo e Publicidade na Justiça Penal, Almedina
- Oliveira, José Ferreira de (2015), A Manutenção da Ordem Pública em Democracia, ISCPSP-ICPOL
- Paulino, Mauro & Rodrigues, Miguel (2016), Violência Doméstica – Identificar, Avaliar, Intervir, 1.^a Edição, Prime Books
- Poiars, Nuno (2023), A Violência Doméstica em África – o ensino do Direito Penal em contexto multicultural, Almedina
- Poiars, Nuno (2019), Violência Doméstica e Atividade Policial, in Anatomia do Crime – Revista de Ciências Jurídico-Criminais, n.º 9, Janeiro – Junho, págs. 59 – 75
- Rocha, Hugo Rafael Moreira da (2011), Violência Doméstica: a atuação da Polícia de Segurança Pública na prevenção da revitimação, in Ciências Policiais – Estado Segurança e Sociedade, coordenação de Élia Marina Chambel, Manuel Guedes Valente & Paula do Espírito Santo, Almedina, págs. 53 – 79
- Soares, Paulo (2022), Meios de Obtenção de Prova no âmbito das Medidas Cautelares e de Polícia, 2.^a Edição, Almedina
- Sousa, António Francisco de (2023), Manual de Direito Policial – Direito da ordem e segurança públicas, 2.^a Edição, Editora VidaEconómica
- Sousa, António Francisco de (2005), Intervenção policial, liberdade artística e violência doméstica, in Revista Politeia, Ano I, n.º 2, Almedina, págs. 111 a 116
- Valente, Manuel Monteiro Guedes (2014), Teoria Geral do Direito Policial, Almedina
- Violência Doméstica – Implicações Sociológicas, Psicológicas e Jurídicas do Fenómeno – Manual Pluridisciplinar (2020), 2.^a edição, Centro de Estudos Judiciais & CIG

Referências jurisprudenciais

TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA

- Processo n.º 924/19.1PBLRA.C1, de 18/05/2022, relator: Paulo Guerra
- Processo n.º 627/09.5PBCTB.C1, de 24/09/2014, relator: Fernando Chaves

TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA

- Processo n.º 967/24.3PBAGH-A.L1-9, de 08/05/2025, relator: Jorge Rosas de Castro
- Processo n.º 511/21.4T9LNH-A.L1-5, de 05/03/2024, relatora: Carla Francisco
- Processo n.º 1169/19.6PASNT.L1-9, de 09/11/2023, relatora: Amélia Carolina Teixeira
- Processo n.º 612/15.8PBSNT.L1, de 19/04/2017, relatora: Maria da Graça M. P. dos Santos Silva
- Processo n.º 144/15.4PKLRS-A.L1-5, de 19/01/2016, relator: Vieira Lamim
- Processo n.º 50/14.0LLSB-Y.L1-9, de 09/06/2014, relatora: Maria do Carmo Ferreira

Referências legais

- Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, na redação atual;
- Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, na redação atual;
- Constituição da República Portuguesa;
- Decreto-Lei n.º 457/99, de 05 de Novembro;
- Diretiva n.º 1/2002 da Procuradoria-Geral da República, publicada em Diário da República, n.º 79, de 04/04/2002
- Estatuto do Ministério Público – Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, na redação atual;
- Lei de Organização da Investigação Criminal – Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto, na redação vigente;
- Lei Orgânica da PSP – Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, na redação vigente;
- Lei de Segurança Interna – Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, na redação vigente;
- Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, na redação vigente;
- Portaria n.º 228/2025.1, de 21 de Maio;
- Regulamento das Custas Processuais – Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro, na redação vigente.

Outros documentos consultados:

- Estatísticas APAV – Relatório Anual 2024 (www.apav.pt)
- Estratégia 2025-2027 PSP (www.psp.pt)
- Manual Alcipe – Para o Atendimento de Mulheres Vítimas de Violência Doméstica (2010), 2.^a Edição Revista e Atualizada, APAV (www.apav.pt)
- Nota Prática 1 – Violência Doméstica – Bem Jurídico (2023) (www.ministerio-publico.pt)
- Relatório Anual de Segurança Interna de 2024 (www.portugal.gov.pt)

Notas

¹ Como sustenta Luís Elias «*O policiamento de proximidade é normalmente implementado do topo para a base; é uma emanção do Estado central. Os programas ou projetos de policiamento de proximidade têm, muitas vezes, um âmbito nacional e são desenvolvidos nos gabinetes governamentais, assumindo um carácter centralizado, diretivo e pugnando pela operacionalização de programas de âmbito nacional ou temático (exemplo: violência doméstica...)*». (Elias, 2022).

² «*Manutenção da ordem pública consiste no conjunto de operações policiais executadas pela força pública, com o objetivo de facilitar e/ou enfrentar ações ou eventos coletivos, organizados ou espontâneos, hostis ou amigáveis, violentos ou pacíficos, de carácter reivindicativo ou festivo, desenrolando-se na via pública ou em lugares abertos ao público. Em determinadas circunstâncias a operação pode decorrer em locais privados*» (Oliveira, 2015).

³ Trata-se de uma questão muito controvertida, quer doutrinal, quer jurisprudencialmente. Quanto a esta última, podem ser identificadas 3 posições diversas: a primeira, que defende que o desrespeito pelos requisitos e condições da admissibilidade legal das escutas telefónicas consubstancia uma forma de obtenção de prova proibida, nos termos do artigo 126.º, n.º 3 do CPP; a segunda que propugna a nulidade, nos termos do artigo 190.º do CPP e, a terceira, que sustenta que a violação dos requisitos e formalidades deste meio de obtenção de prova gera uma irregularidade, nos termos do artigo 123.º do CPP (Conceição, 2009).

⁴ A taxa de justiça, nos termos do n.º 2 do artigo 529.º do Código de Processo Civil «*corresponde ao montante devido pelo impulso processual de cada interveniente e é fixado em função do valor e complexidade da causa, nos termos do Regulamento das Custas Processuais*».

⁵ O Requerimento para a Abertura da Instrução está sujeito ao pagamento de taxa de justiça, nos termos do artigo 8.º e Tabela III do RCP.

Entre Grades e Utopias: A Reincidência Criminal no Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança e o Dilema da Reinserção Social no Contexto Político Moçambicano

WAGNER ALEXANDRE SITOE

Oficial Superior do Serviço Nacional Penitenciário

Mestre em População e Desenvolvimento pela Universidade Eduardo Mondlane

Pós-graduado em Direito e Gestão Penitenciária pela ACIPOL

 <https://orcid.org/0009-0003-9806-1388>

DOI: <https://doi.org/10.57776/30qy-n496>

Resumo: O presente estudo procura compreender, a partir de uma perspectiva crítica e interdisciplinar, o fenómeno da reincidência criminal nos estabelecimentos penitenciários moçambicanos, com destaque para o Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança. Parte-se do entendimento de que a reincidência não é apenas um problema jurídico ou administrativo, mas um reflexo das fragilidades estruturais do próprio Estado e das suas políticas sociais. O objectivo central consiste em identificar as causas que sustentam o ciclo de retorno ao crime,

Wagner Siteo

E-mail: wagneralexandresitoe@gmail.com

Recebido: 9 de fevereiro de 2026. Aceite: 16 de março de 2026

NOTA: Este artigo está editado de acordo com a norma ortográfica original proveniente do Autor.

analisando as limitações dos programas de reinserção social e a sua desconexão com as realidades económicas, culturais e comunitárias dos reclusos. Com base numa abordagem qualitativa, sustentada em análise documental, revisão bibliográfica e entrevistas a técnicos prisionais e ex-reclusos, o estudo demonstra que a reincidência resulta, em grande medida, da ineficácia das políticas públicas de reabilitação e da ausência de um plano sustentável de reintegração comunitária. A persistência de estigmas sociais agrava ainda mais este cenário, dificultando a reinserção digna dos ex-reclusos. Conclui-se que o sistema penitenciário moçambicano, tal como estruturado, reproduz desigualdades e reforça o ciclo de exclusão, sendo imperativa uma revisão ética e política que una justiça, dignidade humana e cidadania inclusiva.

Palavras-Chave: Moçambique; Política Criminal; Reincidência; Reinserção Social; Sistema Penitenciário.

Abstract: This study seeks to understand, from a critical and interdisciplinary perspective, the phenomenon of criminal recidivism in Mozambican penitentiary institutions, with particular emphasis on the Special Maximum-Security Penitentiary Establishment. It is based on the premise that recidivism is not merely a legal or administrative issue but rather a reflection of the structural weaknesses within the Mozambican state and its social policies. The main objective is to identify the causes sustaining the cycle of reoffending by analysing the limitations of current social reintegration programmes and their disconnection from the economic, cultural, and community realities of inmates. Grounded in a qualitative approach supported by documentary analysis, literature review, and interviews with prison staff and former inmates, the study reveals that recidivism largely results from the inefficiency of public rehabilitation policies and the absence of a sustainable community reintegration plan. The persistence of social stigma further exacerbates this situation, hindering the dignified return of ex-prisoners to society. It concludes that the Mozambican penitentiary system, as currently structured, reproduces inequalities and reinforces the cycle of exclusion, thus requiring an ethical and political reform that unites justice, human dignity, and inclusive citizenship.

Keywords: Criminal policy; Mozambique; Penitentiary System; Recidivism; Social Reintegration.

Resumen: El presente estudio busca comprender, desde una perspectiva crítica e interdisciplinaria, el fenómeno de la reincidencia delictiva en los establecimientos penitenciarios mozambiqueños, con especial énfasis en el Establecimiento Penitenciario Especial de Máxima Seguridad.

Se parte del supuesto de que la reincidencia no constituye únicamente un problema jurídico o administrativo, sino un reflejo de las debilidades estructurales del Estado mozambiqueño y de su proyecto social. El objetivo principal es identificar las causas que perpetúan el ciclo de reincidencia, analizando las limitaciones de los actuales programas de reinserción social y su desconexión con las realidades económicas, culturales y comunitarias de los reclusos. Basado en un enfoque cualitativo, sustentado en el análisis documental, la revisión bibliográfica y entrevistas con técnicos penitenciarios y exreclusos, el estudio revela que la reincidencia se debe, en gran medida, a la ineficacia de las políticas públicas de rehabilitación y a la ausencia de un plan sostenible de reintegración comunitaria. La persistencia del estigma social agrava esta situación, dificultando el retorno digno de los exreclusos a la sociedad. Se concluye que el sistema penitenciario mozambiqueño, tal como está estructurado, reproduce desigualdades y refuerza el ciclo de exclusión, por lo que requiere una profunda reforma ética y política que articule la justicia con la dignidad humana y la ciudadanía inclusiva.

Palabras-Clave: Mozambique; Política Criminal; Reinserción Social; Reincidencia; Sistema Penitenciario.

Introdução

A problemática da reincidência criminal em Moçambique configura-se como uma das questões mais complexas e paradoxais do sistema de justiça penal contemporâneo. Longe de se limitar à mera repetição de condutas ilícitas, a reincidência revela-se como o sintoma mais visível de uma patologia institucional que transcende os muros das prisões, alcançando as estruturas sociais, políticas e culturais do Estado. O Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança, concebido como espaço de correção e reeducação, converte-se, paradoxalmente, num espelho da ineficácia das políticas públicas de reinserção social e do esgotamento do ideal humanista que, teoricamente, deve animar a execução penal.

Desde a independência nacional, em 1975, Moçambique vem procurando construir um sistema de justiça coerente com os princípios de dignidade humana, reeducação e ressocialização dos reclusos, conforme plasmado na Constituição da República e nas diretrizes da política criminal moderna. Todavia, o descompasso entre o discurso normativo e a prática institucional tem produzido um cenário em que as prisões funcionam mais como mecanismos de contenção do que como instrumentos de transformação

social. A reincidência, neste contexto, não é apenas o retorno ao delito, mas a materialização de um fracasso coletivo – do Estado, das instituições e da própria sociedade civil.

As estatísticas prisionais, embora nem sempre sistematizadas ou acessíveis, apontam para níveis preocupantes de reincidência, sobretudo entre os jovens e aqueles oriundos de contextos socioeconómicos vulneráveis. A ausência de programas de reintegração eficazes, a carência de oportunidades de formação profissional e a estigmatização dos ex-reclusos constituem fatores que alimentam o ciclo vicioso da exclusão. Como bem observa Foucault (1975), o cárcere moderno, ao invés de corrigir, fabrica delinquentes; e essa constatação, ainda que enunciada noutra geografia, encontra ressonância incontornável na realidade moçambicana.

O presente estudo, portanto, parte da hipótese de que a reincidência criminal, mais do que um problema individual ou moral, é o produto de uma estrutura social e política que não logrou integrar plenamente os princípios de justiça social, equidade e reintegração humana. A persistência da reincidência revela que os programas de reinserção social implementados nos estabelecimentos penitenciários moçambicanos padecem de uma desconexão profunda com as realidades locais, com as necessidades afetivas, psicológicas e culturais dos reclusos, e com o próprio projeto político de nação.

Neste quadro, a análise da reincidência no Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança adquire uma dupla relevância: por um lado, permite avaliar a eficácia do modelo prisional vigente e, por outro, oferece uma lente privilegiada para compreender as contradições do Estado moçambicano no seu esforço de harmonizar segurança pública, direitos humanos e reintegração social. Assim, a prisão emerge como metáfora e microcosmo do Estado – um espaço onde se cruzam as promessas de reabilitação e as práticas de exclusão.

A reflexão aqui empreendida sustenta-se em bases teóricas multidisciplinares, integrando contributos da criminologia crítica, da sociologia da punição e da filosofia política. Autores como Michel Foucault (1975), Loïc Wacquant (2001) e David Garland (2002) oferecem o instrumental conceptual necessário para problematizar a função social da prisão na contemporaneidade, enquanto pensadores africanos, como Severino Ngoenha (1993) e Carlos Serra (2005), permitem contextualizar o fenómeno no âmbito das especificidades históricas e culturais de Moçambique.

Deste modo, a reincidência é aqui entendida como expressão de uma falha estrutural do Estado e, simultaneamente, como sintoma de uma crise

ética e política mais ampla. A persistência do encarceramento repetido, longe de ser uma fatalidade, constitui um indicador de que a reeducação e a reinserção social permanecem mais como retórica institucional do que como prática concreta. Compreender esse fenómeno implica, portanto, revisitado o sentido da pena, reavaliar os fundamentos da política criminal moçambicana e propor caminhos para uma justiça que se queira verdadeiramente restaurativa, emancipadora e humanizada.

1. Fundamentação Teórica e Revisão da Literatura

A compreensão do fenómeno da reincidência criminal em Moçambique, mormente no Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança, exige uma incursão teórica que transcenda a mera análise empírica e se enraíze nos fundamentos epistemológicos da criminologia, da sociologia da punição e da filosofia política contemporânea. A reincidência, enquanto fenómeno multidimensional, constitui não apenas uma repetição do ato criminoso, mas uma resposta complexa às dinâmicas de exclusão e marginalização que caracterizam o tecido social moçambicano e, por extensão, o paradigma carcerário pós-colonial.

1.1. Paradigmas Teóricos da Punição e da Reincidência

Desde Michel Foucault (1975), que na obra *Vigiar e Punir* desvela a genealogia do poder punitivo moderno, a prisão passou a ser vista como um dispositivo de produção de docilidade e submissão. Para o autor, o cárcere não é um espaço de regeneração moral, mas antes um instrumento disciplinar destinado à normalização dos corpos e das condutas. Essa leitura foucaultiana encontra eco nas realidades africanas, onde o sistema prisional, herdado das estruturas coloniais, mantém a função de controle social mais do que de reintegração.

Loïc Wacquant (2001), ao abordar a questão do Estado Penal nas sociedades neoliberais, reforça essa tese ao sustentar que as prisões contemporâneas tornaram-se “depósitos humanos” para os excluídos do mercado e do progresso. Em Moçambique, a precariedade das condições socioeconómicas e a fragilidade das políticas públicas de reinserção convergem para trans-

formar o encarceramento num ciclo autoalimentado de marginalização, em que o regresso à prisão é quase uma inevitabilidade.

Por sua vez, David Garland (2002), em *The Culture of Control*, argumenta que as sociedades modernas desenvolveram uma cultura punitiva em que a prisão se converte em símbolo de segurança moral e política. Tal conceção é visível nas políticas criminais moçambicanas, que frequentemente privilegiam a punição exemplar em detrimento da reabilitação humana.

1.2. Contextualização Histórico-Política Moçambicana

No caso moçambicano, o sistema prisional emergiu, após a independência, como um instrumento de reconstrução nacional, impregnado do ideal socialista que via na reeducação a via principal de transformação do indivíduo (Ngungunyane, 1980). Contudo, com a liberalização económica e as mudanças político-estruturais dos anos 1990, a prisão perdeu parte dessa função pedagógica, tornando-se gradualmente um espaço de exclusão e abandono (Serra, 2005).

Segundo Ngoenha (1993), o Estado moçambicano, em sua busca por modernização, reproduziu modelos administrativos e penais ocidentais sem os adaptar plenamente às realidades culturais e comunitárias africanas. Esta importação acrítica de paradigmas ocidentais da punição resultou num sistema disfuncional, onde os objetivos de reeducação e reinserção social se perdem na burocracia penal e na escassez de recursos humanos e materiais.

A reincidência, neste contexto, deve ser compreendida não apenas como falha individual, mas como produto de uma crise estrutural do Estado e das suas instituições de justiça. A prisão, em vez de corrigir, reafirma as desigualdades históricas e reforça a exclusão dos mais pobres – aqueles que, paradoxalmente, são os mais vigiados e punidos (Garland, 2002; Wacquant, 2001).

1.3. Perspetiva Criminológica e Sociológica

Do ponto de vista criminológico, a reincidência é explicada por diferentes teorias. A teoria da associação diferencial de Sutherland (1947) propõe que o comportamento criminoso é aprendido através da interação social, e que o ambiente prisional, ao invés de corrigir, constitui um espaço privilegiado para a transmissão de valores e técnicas criminais. Em reforço, a teoria

do etiquetamento (Becker, 1963) destaca que o estigma social associado ao ex-recluso conduz frequentemente à rejeição comunitária, criando condições para o retorno ao crime.

Nos estabelecimentos penitenciários moçambicanos, onde a reinserção social é insuficientemente estruturada e a discriminação contra ex-reclusos persiste, essas teorias encontram plena expressão empírica. O indivíduo liberto, desprovido de apoio psicológico, económico e social, enfrenta uma sociedade que o vê como irrecuperável, conduzindo-o novamente à delinquência (Matola, 2019).

Sob a lente da sociologia da punição, autores africanos como Boaventura Zita (2017) e Paulo Jorge (2020) argumentam que a reincidência em Moçambique é, em grande medida, consequência de políticas penais descontextualizadas e de uma cultura institucional que privilegia a contenção física em detrimento da reintegração social. Estes autores sustentam que o sistema penitenciário deve ser reconceptualizado à luz de uma ética comunitária africana, inspirada no Ubuntu, onde o ser humano é compreendido na sua interdependência e dignidade.

1.4. A Prisão como Espaço de Reeducação ou de Repressão

O discurso oficial moçambicano, consagrado em documentos como a Política Nacional de Justiça e Segurança (Ministério da Justiça, 2018), preconiza a reeducação e a reintegração do recluso como objetivos centrais da pena. Todavia, a realidade dos estabelecimentos penitenciários contradiz essa retórica. As condições precárias, a superlotação e a escassez de programas de capacitação profissional reduzem a prisão a um mero espaço de contenção (Machava, 2021).

Como assevera Foucault (1975), o poder disciplinar manifesta-se justamente através da vigilância e do confinamento, sob o pretexto da regeneração. Assim, o sistema prisional moçambicano reproduz as práticas coloniais de segregação e de dominação, sob um discurso modernizado de reeducação. A “prisão reeducadora” é, portanto, uma construção simbólica – um ideal jurídico-político que raramente encontra expressão prática.

O que emerge, na verdade, é um paradoxo: o Estado proclama a reeducação como finalidade da pena, mas as condições materiais e humanas de execução penal produzem o efeito inverso – a desumanização e a reincidência. Como nota Ngoenha (1993), o desafio não é apenas jurídico, mas

ético: “um Estado que não reeduca, deseduca; um Estado que não reintegra, desintegra.”

1.5. O Programa Político e a Reimersão Social

A reinserção social, em Moçambique, está subordinada a programas institucionais de “reimersão” que, em teoria, visam capacitar o recluso para a vida em liberdade. Contudo, tais programas carecem de sustentabilidade e coerência metodológica. Segundo Langa (2022), a ausência de uma política pública articulada entre o sistema prisional, os serviços sociais e as comunidades resulta num processo fragmentado, em que a reintegração se limita ao cumprimento burocrático de metas.

A reimersão social, quando inadequada, converte-se num prolongamento simbólico da pena, pois mantém o ex-recluso preso à sua condição anterior. O retorno ao crime, neste cenário, não é apenas previsível – é estruturalmente induzido. A reincidência, portanto, emerge como denúncia do fracasso de um projeto político que, embora proclame a dignidade humana como valor supremo, ainda não logrou traduzir esse princípio em práticas institucionais concretas.

2. Metodologia

A arquitetura metodológica deste estudo foi concebida para conferir densidade científica e validade hermenêutica à compreensão do fenómeno da reincidência nos estabelecimentos penitenciários moçambicanos, com ênfase particular no Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança. O propósito da investigação não reside na quantificação dos atos reincidentes, mas na decifração dos sentidos sociológicos, éticos e políticos que subjazem às trajetórias de retorno ao cárcere, revelando, assim, o tecido invisível que liga o recluso ao Estado e à sociedade.

2.1. Abordagem Epistemológica e Paradigma de Investigação

O estudo inscreve-se no paradigma qualitativo, orientado pela epistemologia interpretativista, que compreende a realidade social como um

campo de significações construídas e negociadas (Creswell, 2014). O fenómeno da reincidência é aqui apreendido como uma manifestação simbólica e relacional, na qual convergem factores estruturais (económicos, políticos e institucionais) e dimensões subjetivas (identidade, exclusão, estigma e resistência).

A opção pelo paradigma qualitativo justifica-se pela necessidade de penetrar as camadas discursivas e experienciais que moldam o quotidiano penitenciário moçambicano. Tal perspectiva permite ao investigador decifrar as narrativas dos reclusos e compreender os seus percursos não como desvios morais isolados, mas como respostas a estruturas de dominação e ausência de políticas de reinserção eficazes.

2.2. Tipo e Desenho do Estudo

O estudo assume natureza exploratória e descritiva, combinando análise documental e interpretação sociológica. Trata-se de uma investigação de carácter transversal, na qual se observam fenómenos sociais contemporâneos a partir de dados colhidos num determinado momento temporal (Bryman, 2012). O desenho adotado é estudo de caso, focalizado no Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança, em Maputo, como lócus privilegiado para a observação dos mecanismos institucionais e culturais que perpetuam a reincidência.

Esta escolha justifica-se pelo estatuto paradigmático desta instituição, considerada o epicentro das políticas de contenção criminal em Moçambique e, simultaneamente, o espaço onde mais se revelam as contradições do sistema penitenciário nacional.

2.3. Universo e Amostra

O universo da pesquisa compreendeu o conjunto dos reclusos e ex-reclusos do Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança, os técnicos de reinserção social, os guardas prisionais e os responsáveis institucionais ligados ao Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos.

A amostra foi intencional e teórica, constituída por 25 participantes, distribuídos da seguinte forma: 10 reclusos reincidentes, 5 ex-reclusos, 5

funcionários penitenciários, 3 técnicos de reeducação e 2 dirigentes institucionais. A amostragem teórica, segundo Glaser e Strauss (1967), foi adotada por permitir a saturação conceptual e a emergência de categorias analíticas a partir dos próprios dados.

2.4. Técnicas e Instrumentos de Recolha de Dados

A recolha de dados desenvolveu-se em três vertentes complementares: Entrevistas semiestruturadas, conduzidas com reclusos, ex-reclusos e técnicos, com vista à apreensão das experiências vividas, percepções da reeducação e interpretações sobre as causas da reincidência;

Análise documental, envolvendo regulamentos prisionais, relatórios institucionais, discursos oficiais, planos de reeducação e textos normativos (1980–2024);

Observação participante, realizada no interior do Estabelecimento, permitindo captar o quotidiano das práticas e a dimensão simbólica do poder punitivo.

As entrevistas foram conduzidas em língua portuguesa, gravadas com autorização dos participantes e transcritas integralmente para análise textual. As identidades dos entrevistados foram preservadas mediante a atribuição de pseudónimos, garantindo o cumprimento das normas éticas de confidencialidade e anonimato.

2.5. Técnica de Análise dos Dados

Os dados foram tratados à luz da análise de conteúdo temática (Bardin, 2011), privilegiando-se a identificação de núcleos de sentido recorrentes nas narrativas dos participantes. O processo analítico decorreu em três fases: (i) pré-análise e leitura flutuante; (ii) categorização e codificação temática; (iii) interpretação hermenêutica.

Esta metodologia possibilitou o diálogo entre o discurso empírico e o quadro teórico, permitindo compreender como as representações sobre a reeducação, a exclusão social e a cidadania influenciam a reincidência criminal. A análise qualitativa foi ainda complementada pela triangulação dos dados, com vista ao reforço da validade e consistência dos resultados (Denzin, 2012).

2.6. Considerações Éticas

A pesquisa foi conduzida em estrita observância dos princípios éticos de investigação social e penitenciária, nomeadamente o respeito pela dignidade humana, a integridade física e moral dos participantes e o direito à privacidade. O estudo foi autorizado pelo Ministério da Justiça e acompanhado pela Direção do Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança.

Os participantes foram devidamente informados sobre os objetivos e implicações da investigação e manifestaram o seu consentimento livre e esclarecido. Nenhum dado sensível foi divulgado sem autorização expressa, e todas as citações diretas foram submetidas a um processo de anonimização rigoroso.

3. Resultados e Discussão

O exame dos dados empíricos recolhidos no Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança permitiu deslindar um conjunto de categorias analíticas que desvelam a complexidade estrutural, institucional e simbólica do fenómeno da reincidência em Moçambique. Os resultados demonstram que a prisão, longe de constituir um espaço de regeneração moral, converte-se frequentemente em um lugar de reprodução do estigma, da exclusão e da marginalidade social. Assim, a reincidência emerge não como anomalia individual, mas como produto sistémico de um projeto penal e político inconcluso.

Os dados apresentados na Tabela 1 evidenciam uma tendência progressiva da taxa da reincidência no sistema penitenciário moçambicano. A elevação contínua das taxas sugere que as penitenciárias, longe de interromper trajetórias criminais, tende a reproduzi-las, validando empiricamente a leitura crítica proposta por Foucault (1975) e Wacquant (2001) sobre o papel da prisão enquanto dispositivo de gestão das populações marginalizadas.

Tabela 1: Evolução estimada da reincidência criminal em Moçambique (2020 – 2025)

Ano	População Reclusa (estimada)	Taxa de Reincidência (%)
2020	18.720	36
2021	19.330	38
2022	20.120	40
2023	22.437	41
2024	25.845	44
2025	27.943	45

Fonte: Departamento de Vigilância e Operações Penitenciárias (SERNAP, 2026).

3.1. A Prisão como Escola do Crime

A observação participante e as entrevistas com os reclusos reincidentes revelaram que o espaço prisional se apresenta como um território paradoxal: simultaneamente disciplinador e corruptor. Muitos dos entrevistados afirmaram que, dentro da prisão, “aprende-se a sobreviver”, expressão que sintetiza a substituição da reeducação pela adaptação à lógica de poder e de resistência que caracteriza o cárcere moçambicano.

A ausência de programas consistentes de reeducação, o défice de recursos humanos qualificados e a sobrelotação estrutural convertem a prisão num verdadeiro microcosmo de reprodução do crime. Conforme referem Foucault (1975) e Wacquant (2001), a prisão moderna tende a funcionar como um mecanismo de gestão dos pobres, perpetuando o ciclo da criminalização da pobreza e da reincidência.

Em Moçambique, este diagnóstico é reforçado pela persistência de políticas públicas que privilegiam o encarceramento em detrimento da reinserção, num contexto em que o Estado ainda luta para harmonizar o seu sistema de justiça com os valores proclamados no ideal de reeducação herdado do socialismo revolucionário (Machel, 1981).

3.2. O Fracasso dos Programas de Reeducação e Reinserção Social

Os resultados apontam para uma disjunção estrutural entre o discurso político e a prática institucional. Embora o Estado moçambicano proclame a reeducação como princípio orientador da pena, tal enunciado raramente se materializa em políticas consistentes.

Os técnicos de reeducação entrevistados referiram que os programas existentes são desprovidos de coerência pedagógica, carecem de financiamento adequado e operam de forma descontínua, frequentemente interrompidos por mudanças de direção ou por constrangimentos orçamentais.

O conteúdo dos planos de reeducação é, em muitos casos, puramente formalista, reduzindo-se a atividades pontuais, sem avaliação de impacto ou acompanhamento pós-libertação. Essa realidade corrobora a crítica de Garland (2001), segundo a qual o Estado penal moderno tende a priorizar o controle e a neutralização dos sujeitos desviantes em detrimento de uma verdadeira reintegração social.

Em consequência, o egresso penitenciário regressa ao mesmo ambiente social que o empurrou para o delito – marcado pelo desemprego, pela estigmatização e pela ausência de políticas de inclusão. Assim, o cárcere converte-se num círculo vicioso que, em vez de regenerar, renova o pacto da exclusão.

Tabela 2: Principais fatores estruturais associados à reincidência em Moçambique

Fator Estrutural	Porcentagem de Incidência (%)
Desemprego pós-libertação	72%
Estigmatização social	65%
Ausência de programas de reinserção	60%
Baixo nível de escolaridade	55%
Ambiente familiar criminógeno	48%
Dependência de substâncias	37%

Fonte: Departamento de Vigilância e Operações Penitenciárias (SERNAP, 2026).

Como demonstra a Tabela 2, a reincidência em Moçambique encontra-se profundamente enraizada em fatores estruturais que transcendem o indivíduo, confirmando que o retorno ao crime está fortemente associado à exclusão socioeconómica e à fragilidade das políticas públicas de reinserção. O predomínio do desemprego e da estigmatização social reforça a análise desenvolvida à luz de Goffman (1963), segundo a qual o estigma opera como mecanismo de reprodução da marginalidade, dificultando a reintegração plena do ex-recluso.

3.3. A Exclusão Pós-Libertação e o Estigma do Ex-Recluso

O testemunho dos ex-reclusos entrevistados foi unânime em reconhecer que a liberdade, após o cumprimento da pena, se apresenta como uma extensão simbólica do cárcere. A sociedade, movida por preconceitos enraizados e pela desconfiança institucional, tende a rejeitar o ex-recluso, relegando-o a uma condição de permanente suspeição.

Um dos participantes sintetizou essa realidade dizendo: “Saí da prisão, mas a prisão não saiu de mim”. Esta frase traduz o impacto psicológico e social da estigmatização, que se manifesta na dificuldade de obter emprego, retomar a vida familiar ou ser socialmente reconhecido como cidadão de pleno direito.

De acordo com Goffman (1963), o estigma constitui um marcador de identidade social deteriorada, e, no contexto moçambicano, ele se associa à herança colonial e às políticas punitivas pós-independência, que frequentemente interpretam o crime como falha moral e não como expressão das desigualdades estruturais.

A ausência de programas de acompanhamento pós-penitenciário, a inexistência de incentivos fiscais para empregadores e a falta de articulação entre o Ministério da Justiça e as comunidades locais contribuem para o retorno cíclico ao cárcere, convertendo a reincidência em um destino mais do que em uma escolha.

3.4. O Estado, o Poder e a Reincidência como Espelho do Projeto Político

A análise dos discursos institucionais e das políticas públicas revela que o fenómeno da reincidência não é apenas um problema jurídico ou social, mas um sintoma das contradições internas do projeto político moçambicano.

Desde o período pós-independência, o Estado procurou moldar o “Homem Novo” como sujeito moralmente regenerado, útil à nação e obediente ao ideal socialista. Contudo, a transição para a economia de mercado e o pluralismo político desarticulou essa utopia pedagógica, deixando um vazio ideológico no sistema prisional.

Hoje, o aparelho penal moçambicano revela-se fragmentado entre duas racionalidades inconciliáveis: a disciplinar, herdada do modelo socialista, e a securitária, imposta pelas exigências do neoliberalismo e da cooperação

internacional. Esta tensão produz políticas híbridas, ora reeducativas no discurso, ora repressivas na prática.

Assim, a reincidência torna-se o reflexo de um Estado em crise de coerência moral e institucional, onde a punição substitui a pedagogia e o controle se sobrepõe à inclusão. Em última análise, o sistema penitenciário espelha o próprio dilema do Estado-nação: o de construir cidadania num terreno de desigualdades persistentes.

Conclusões e Recomendações

A presente investigação permitiu perscrutar a reincidência criminal nos estabelecimentos penitenciários moçambicanos, com especial enfoque no Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança, como um fenómeno multifacetado que transcende o mero incumprimento da lei penal, assumindo-se, antes, como expressão das fragilidades estruturais do Estado e das incongruências do projeto político nacional.

O estudo demonstrou que, em Moçambique, a prisão não tem cumprido eficazmente o seu propósito de reeducação e reintegração social. As práticas institucionais vigentes ainda se ancoram em paradigmas disciplinares e punitivos herdados tanto do colonialismo quanto do socialismo autoritário da Primeira República. Essa herança híbrida produziu um sistema penal ambivalente – simultaneamente moralizador e excludente – incapaz de oferecer ao recluso condições para o seu retorno digno à comunidade.

A reincidência, portanto, não se explica pela falha moral do indivíduo, mas pela fragilidade das políticas públicas de reinserção social, pela ausência de programas estruturados e avaliáveis, e pela incapacidade do Estado em articular justiça, cidadania e desenvolvimento. O recluso que retorna ao convívio social, desprovido de apoio psicológico, ocupacional e económico, reencontra o mesmo contexto que o precipitou ao delito, perpetuando, assim, o ciclo da exclusão.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa corrobora a tese de Stuart Hall (1997) e Loïc Wacquant (2001), segundo a qual o sistema penal contemporâneo atua como uma tecnologia de gestão das desigualdades sociais, reproduzindo, sob o manto da legalidade, os mecanismos de marginalização. Em Moçambique, essa lógica é agravada pela debilidade das instituições, pela escassez de recursos humanos e pela inexistência de um modelo de justiça restaurativa adaptado à realidade sociocultural moçambicana.

Em termos de política pública, o Estado deve reorientar o paradigma penitenciário de um modelo meramente custodial para um modelo humanista e participativo, centrado na dignidade da pessoa e na reconstrução do vínculo social. Impõe-se, pois, a adoção das seguintes medidas:

- Reestruturação integral dos programas de reeducação, mediante a introdução de currículos formativos ajustados à realidade moçambicana, com enfoque na educação cívica, profissional e emocional dos reclusos.
- Criação de mecanismos de acompanhamento pós-penitenciário, que incluam apoio psicológico, mediação comunitária e incentivos à empregabilidade.
- Formação contínua de técnicos penitenciários, com ênfase em direitos humanos, pedagogia da reeducação e reinserção social sustentável.
- Integração das autoridades tradicionais e das organizações religiosas nos programas de reinserção, reconhecendo o seu papel histórico na mediação social e na recomposição do tecido moral das comunidades.
- Institucionalização de políticas interministeriais entre Justiça, Trabalho, Educação e Desenvolvimento Social, para garantir uma abordagem transversal e sustentável.

Por fim, a reincidência deve ser compreendida não como falência do indivíduo, mas como sintoma da incompletude do projeto de Estado moçambicano – um Estado ainda em busca de coerência entre os seus ideais fundacionais e as suas práticas concretas. O desafio que se coloca, portanto, é o de reconstruir o sistema penal sob as premissas da justiça social, da dignidade humana e da solidariedade comunitária, permitindo que o cárcere deixe de ser o eco da exclusão e se converta no berço da regeneração cidadã.

Referências

- Cabaço, J. (2004). Moçambique: Identidades, colonialismo e libertação. Promédia.
- Césaire, A. (1978). Discurso sobre o colonialismo. Sá da Costa.
- Cipriano, A. (2007). A teoria do “Homem Novo” e a construção da cidadania em Moçambique. *Revista Moçambicana de Ciências Sociais*, 3(2), 601–615.

- Colaço, J. (2001). *Língua, poder e identidade nacional em Moçambique*. Escolar Editora.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir: Naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Oxford University Press.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. Prentice-Hall.
- Hall, S. (1997). *Representation: Cultural representations and signifying practices*. Sage Publications.
- Hall, S. (2006). *A identidade cultural na pós-modernidade* (T. T. Silva & G. L. Louro, Trans.). DP&A.
- Lopes, J. (2003). *Nação e identidade em Moçambique pós-colonial*. Maputo: UEM Press.
- Machel, S. (1981). *O Homem Novo e a reconstrução da pátria*. Maputo: Departamento de Informação e Propaganda (DIP).
- Mathusse, C. (1988). *A língua portuguesa e a unidade nacional em Moçambique*. INDE.
- Matumona, M. (2011). *Cultura e ideologia no pensamento africano contemporâneo*. Mayamba Editora.
- Mignolo, W. (2003). *Histórias locais / designs globais: Colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. Editora UFMG.
- Pesavento, S. J. (2005). *História & história cultural*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Wacquant, L. (2001). *As prisões da miséria*. Zahar.

NOTÍCIA



Notícia sobre a publicação de Delpuech, T., Blumenschein, E. T., Morgado, S., Vogt, C, (Eds). (2025). *Building Better Responses to Domestic Violence: A Practical Guide for European Policymakers & Frontline Service Managers*. Commission Européenne. (halshs-05544031). <https://shs.hal.science/halshs-05544031/document>

SÓNIA MORGADO

ICPOL – Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

CIDESD – Centro de Investigação em Desporto, Saúde e Desenvolvimento Humano

 <https://orcid.org/0000-0002-7036-5174>

DOI: <https://doi.org/10.57776/cavb-1152>

A obra agora noticiada¹ constitui um dos resultados fundamentais do projecto *Improving Access to Services for Victims of Domestic Violence by Accelerating Change in Frontline Responder Organisations – IMPROVE*, financiado pela União Europeia². Este projecto surge num momento crítico da política europeia, marcado pela transposição da Diretiva (UE) 2024/1385 sobre o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica.

A obra afasta-se de abordagens tradicionais, meramente teóricas, ou de exegese jurídica, para adotar uma finalidade eminentemente aplicada, funcionando como um manual prático destinado a decisores políticos e gestores de serviços da linha da frente. A premissa central é colmatar o “hiato de implementação” (*implementation gap*) que separa os direitos reconhecidos

Sónia Morgado

ICPOL – smmorgado@iscpsi.pt

Recebido em: 10/03/2026. Aceite em: 23/03/2026

nos quadros legais (como a Convenção de Istambul) e o acesso real e eficaz das vítimas aos serviços de proteção.

Sob a égide do programa Horizonte Europe, o documento propõe uma transformação nas organizações de primeira intervenção, fundamentada no pressuposto de que a eficácia da resposta institucional é indissociável de uma compreensão profunda das barreiras estruturais e psicológicas que impedem o pedido de ajuda.

No contexto português, o tema da violência doméstica (VD) mantém-se como uma prioridade de segurança pública e coesão social. A obra ganha especial relevo neste contexto pela participação do ICPOL (Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna) no consórcio IMPROVE, através dos investigadores Sónia Morgado e Sérgio Felgueiras, o que reforça e sublinha a relevância científica e operacional de Portugal no desenvolvimento destas diretrizes.

Esta colaboração e presença assegura que a realidade portuguesa – e os seus desafios específicos – está integrada nas recomendações europeias e estimula o “saber-fazer”. Um exemplo desta integração é a inclusão de boas práticas como o Grupo GAMA da Polícia Local de Valência, que partilha contiguidades operacionais com os modelos de policiamento de proximidade em Portugal, bem como a estratégia apresentada pelos modelos apostos no GAIV. Estes são assuntos centrais na agenda científica da Politeia – Revista Portuguesa das Ciências Policiais, do ICPOL, da PSP e da sociedade portuguesa.

A arquitetura do guia enfatiza o princípio deontológico conhecer antes de agir, defendendo *primum maximam* de que qualquer intervenção deve ser precedida por um diagnóstico rigoroso das dimensões de acessibilidade, incluindo barreiras físicas e geográficas, disponibilidade temporal, assimetria da informação, complexidade burocrática, constrangimentos financeiros e barreiras psicológicas.

Esta importância reflete-se na recomendação de diagnósticos para identificar áreas subequipadas, nas quais se apresenta como imperativo operacional o trabalho em parceria para analisar e dirimir as necessidades específicas de grupos vulneráveis (ex: vítimas com deficiência, idosos ou migrantes). A proposta promove um ecossistema interoperável de cooperação entre a polícia, justiça, saúde, serviços sociais/ONG na gestão coordenada de casos, e o estabelecimento de protocolos que consolidem modelos de “balcão único” ou de co-localização de profissionais. Este modelo holístico visa reduzir a fragmentação do sistema, garantindo que a vítima seja acompanhada

por um interlocutor que coordene a transição entre a proteção de emergência e a reintegração social a longo prazo.

Cientificamente, a obra destaca-se pela apresentação dos mecanismos que sustentam a criação desse modelo holístico. Os mecanismos coadjuvadores desta estratégia consistem na visibilidade e consciencialização e baixo limiar (*low-threshold*), os modelos integrados (*one-stop shop*), a abordagem centrada na vítima e na sua autonomia, e a introdução da prática informada pelo trauma. O destaque evidencia-se por este último, que exige uma adaptação dos processos legais e policiais à realidade neuro-biológica da vítima. O guia instrui os profissionais a reconhecerem que a memória fragmentada ou relatos não lineares são respostas fisiológicas ao abuso e não indicadores de falta de credibilidade. Esta perspicácia clínica é complementada por uma abordagem centrada na vítima, que a redefina como um agente ativo na sua própria recuperação, capaz de co-criar planos de segurança e escolher modalidades de apoio que respeitem a sua autonomia e ritmo pessoal.

Como análise crítica, destaca-se o contributo desta obra para a área da segurança e políticas sociais. Por outro lado, a posição dos autores é de um pragmatismo reformista, ao transformar conceitos complexos, como a inter-seccionalidade em ferramentas operacionais: não se busca apenas punir o agressor, mas garantir a recuperação a longo prazo da vítima. De facto, identifica-se uma concórdia plena com a tese de que a inclusão deve ser um imperativo prático, abrangendo a adaptação linguística, cultural e física para grupos marginalizados, como idosos, pessoas com deficiência e migrantes. O uso de inovações digitais participativas, como o serviço AinoAid^{TM3}, exemplifica a perspicácia dos autores em oferecer portas de entrada seguras e multilíngues. A par destas tecnologias, e complementando esta vertente tecnológica, assume particular relevância a plataforma de formação do projeto IMPROVE, que se constitui como um recurso fundamental para a capacitação contínua dos intervenientes da linha da frente, assegurando que o conhecimento teórico aqui exposto se traduza em competências práticas e humanizadas.

Contudo, subsiste uma reserva prudencial, uma reflexão resultante de um ceticismo saudável, quanto à sustentabilidade financeira destes modelos integrados, uma vez que a implementação de unidades móveis ou a manutenção de infraestruturas 24/7 exige um compromisso político e orçamental que ultrapassa a mera boa vontade técnica, ante a limitação dos orçamentos públicos europeus, incluindo o orçamento de Estado de Portugal.

Em suma, o produto do projeto IMPROVE, vertido neste guia, constitui um marco no apoio e resposta às vítimas na Europa, alinhando-se de

forma intrínseca com os objetivos de desenvolvimento sustentável, no combate à violência e a promoção de igualdade de género (ODS5), bem como na promoção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas (ODS16). O documento constitui-se como um pilar de rigor e de elegância analítica, apresentando um novo paradigma para a resposta à violência doméstica na Europa. Para a área da segurança pública é substancial, ao substituir a intuição pela evidência e pela colaboração inter-sectorial. Ao equilibrar a evidência científica com a sensibilidade humana, a obra oferece um roteiro perspicaz para que as instituições transitem de um modelo reativo para um ecossistema de proteção imparcial, inclusivo e profundamente respeitador da dignidade dos sobreviventes.

Para Portugal, e, para as suas forças de segurança, este guia não é apenas uma leitura recomendada; é um roteiro operacional para uma justiça mais humana e eficaz. Em *ultima ratio*, promove uma sociedade global mais justa, resiliente e equitativa.

Referências

- Delpeuch, T., Blumenschein, E. T., Morgado, & S., Vogt, C. (Eds). (2025). *Building Better Responses to Domestic Violence: A Practical Guide for European Policymakers & Frontline Service Managers*. Commission Européenne. (halshs-05544031). <https://shs.hal.science/halshs-05544031/document>
- United Nations (2026). *Sustainable development: Goals*. Department of Economic and Social Affairs. <https://sdgs.un.org/goals>
- IMPROVE (2026, March). *Improving Access to Services for Victims of Domestic Violence by Accelerating Change in Frontline Responder Organisations*. <https://www.improve-horizon.eu>
- IMPROVE (2026, March). *Aino AidTM*. <https://ainoaid.fi>

Notas

¹ Para a obra contribuíram os seguintes autores: Thierry Delpeuch, Emanuel Tananau Blumenschein, Sónia Morgado, Catharina Vogt, Sergio Felgueiras, Stefanie Giljohann, Gabor Hera, Stefan Hopf, Jarmo Houtsonen, Ainhoa Izagirre Choperena, Joachim Kersten, Natalie Köpsel, Ulla Koivukoski, Suvi Nipuli, Seija Parekh, Dori Szego, Margarita Vassileva, Anneli Weiste.

² Improve Project (improve-horizon.eu), Grant Agreement n.º 101074010. Valor global de financiamento europeu 2 978 095,50€.

³ Para mais informações: <https://ainoaid.fi>

DOCUMENTO



Caderno Informativo **Violência Doméstica**

LUÍS MIGUEL FARIA DE ALMEIDA

Técnico Superior

*Coordenador do Centro de Documentação
e Informação do ISCPSP, e Biblioteca da PSP*

 <https://orcid.org/0000-0002-6640-2091>

DOI: <https://doi.org/10.57776/ff5b-4r84>

O Estatuto do ISCPSP, consagra como suas competências, entre outras, a realização, coordenação ou colaboração com outras instituições de ensino superior nacionais ou estrangeiras, em projetos de formação, investigação e desenvolvimento de enfoque policial. Para a concretização desse desiderato, o ISCPSP constituiu o seu ICPOL – Centro de Investigação FCT (Unidade ID&I), como um dos seus órgãos, atribuindo-lhe as competências de desenvolver trabalhos e projetos de investigação científica, no âmbito dos departamentos e das áreas científicas do ISCPSP, gerir o Centro de Documentação e Informação, promover a realização de colóquios, seminários e congressos na área das Ciências Policiais e da segurança interna, assim como promover a publicação de estudos e trabalhos científicos nesse domínio.

O Centro de Documentação e Informação (CDI/ICPOL) e Biblioteca da PSP, é uma unidade de apoio técnico ao ensino do ISCPSP, ao ICPOL e à comunidade académica e científica nacional e estrangeira, assim como à comunidade em geral.

Iniciativa do CDI/ICPOL, os *Cadernos Informativos* são resultado de investigação informativa temática, que pretende dar a conhecer os recursos bibliográficos existentes na coleção da Biblioteca do Centro de Documentação e Informação (CDI/ICPOL) e Biblioteca da PSP, nomeadamente, as

suas monografias, Dissertações de Mestrado defendidas no ISCPSI, e os Trabalhos Finais do Curso de Direção e Estratégia Policial (CDEP), e do Curso de Comando e Direção Policial (CCDP).

Para além destes recursos é intenção dos *Cadernos Informativos* facultar referências de tipologia diversificada, obtidas através de uma exaustiva pesquisa de fontes informativas em domínio público, em acesso aberto: repositórios científicos, sites de entidades governamentais e não-governamentais, etc.

Tendo como enquadramento o Dia Internacional para a Eliminação da Violência Contra as Mulheres, o Centro de Documentação e Informação (CDI/ICPOL) e Biblioteca da PSP, apresenta o *Caderno Informativo n.º 12*, dedicado ao tema da *Violência Doméstica*.

Sugere-se a sua consulta em acesso livre e formato integral, na página da internet do ISCPSI em: <http://www.iscpsi.pt/investigacao/investigID/CentroDeDocumentacaoEInformacao/Iniciativas/comemora%c3%a7oes/Paginas/default.aspx>

ÍNDICE

Nota Editorial

- Conhecimento científico e trabalho policial: atualidade e legitimidade 5
Pedro Miguel da Silva Pereira / Paulo Machado

Artigos

- As influências de Ferrajoli, Zaffaroni e Jacobs:
um olhar pelas Ciências Policiais luso-brasileiras 13
Azor Lopes da Silva Júnior
- A Broken Windows Theory (BWT) – Teoria das Janelas Partidas:
uma análise crítica de segurança urbana e percepção de risco 35
Maria Brás
- Abordagem das Ciências Policiais do Poder de Polícia para a preservação
da ordem pública..... 53
Nazareno Marcineiro / Elton Roussenq Garcia
Giovanni Fagundes dos Santos / Vitor Parr Corrêa
- A detenção administrativa por permanência ilegal em Portugal..... 79
Nuno Ricardo Pica dos Santos
- A Lei de Execução do Regulamento Geral da Protecção de Dados:
quem protege as crianças no mundo digital? 103
Maria de Fátima Magalhães da Rocha
- A Dimensão Humana da Liderança Policial: Para além da Hierarquia
e do Contexto Organizacional..... 131
Roberto Narciso Andrade Fernandes
- A Polícia de Segurança Pública e o crime de violência doméstica..... 147
Pedro Miguel Sereno de Almeida

Entre Grades e Utopias: A Reincidência Criminal no Estabelecimento Penitenciário Especial de Máxima Segurança e o Dilema da Reinserção Social no Contexto Político Moçambicano.....	171
<i>Wagner Alexandre Sítioe</i>	

Notícia

Notícia sobre a publicação de Delpeuch, T., Blumenschein, E. T., Morgado, S., Vogt, C , (Eds). (2025). Building Better Responses to Domestic Violence: A Practical Guide for European Policymakers & Frontline Service Managers. Commission Européenne. (halshs-05544031). https://shs.hal.science/halshs-05544031/document	191
<i>Sónia Morgado</i>	

Documento

Caderno Informativo: Violência Doméstica	197
<i>Luis Miguel Faria de Almeida</i>	

