

Método jurídico-policial de resolução de ocorrências policiais: Justificação, fundamentos e esboço

Nuno Ricardo Pica dos Santos

Introdução

A atuação policial perante ocorrências reveste-se de relevo determinante no quadro das funções atribuídas à Polícia. De facto, é natural que a defesa da legalidade democrática e a garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, mandato constitucional conferido pelo artº. 272.º, n.º 1, pressuponha uma atuação não só preventiva, mas também reativa.

São os eventos que originam reações policiais a coberto de competências próprias – eventos com relevância policial – de que nos ocuparemos aqui e os quais denominaremos de ocorrências policiais.

O objeto de estudo consiste na definição de um método jurídico para resolução dessas ocorrências policiais.

O presente estudo apresenta como objetivos: (i) indagar a necessidade de um método jurídico disciplinador da resolução de ocorrências policiais; (ii) estabelecer os fundamentos de tal método; e, por fim, (iii) apresentar uma sistematização genérica do método, o qual será designado por método jurídico-policial.

Em coerência com os objetivos, o trabalho estruturar-se-á em três pontos: no primeiro, abordar-se-á a existência de métodos de decisão de casos jurídicos em determinados ramos do Direito e a razão pela qual os casos

jurídico-policiais, i.e., as ocorrências policiais, carecem de um método jurídico específico para a sua análise e resolução, a desenvolver no seio do Direito Policial; no segundo, tratar-se-á de refletir sobre os fundamentos em que há de assentar tal método, procurando fixar esses aspetos essenciais; por fim, no terceiro, procurar-se-á avançar com um esboço do método jurídico-policial.

Justificação

Importa justificar a necessidade de um método jurídico-policial para resolução de ocorrências policiais.

Pergunta-se: é necessário o estabelecimento de uma linguagem comum para resolução das ocorrências policiais? Linguagem comum, leia-se: sistema de análise, que garanta que, dada uma determinada ocorrência policial, a mesma seja resolvida através de igual método.

A justificação deriva, a nosso ver, de um duplo plano: um plano principal e um plano secundário. A vertente principal assenta naquilo que respeita às especificidades da atuação policial e a vertente secundária naquilo que são os contributos estabilizados de outros ramos do Direito e que relevam na ação policial, mas que, sendo necessários, podem não ser suficientes. Vejamos.

A vertente principal tem como base a existência de competências próprias e originárias da polícia face à verificação de ilícitos criminais e contraordenacionais e, naturalmente, no quadro das funções de polícia de ordem e segurança públicas.

Esta autonomia da polícia, no quadro da sua atuação, é despoletada pela ideia de suspeita: “a suspeita é a prova da autonomia da polícia: é ela que está na origem da seleção efetuada pela menor das patrulhas noturnas, ao decidir interpellar este e não aquele e ao intervir aqui e não ali” (L’Heuillet, 2004, p. 237, citando Monjardet, 1996, pp. 43-53).

Tal atividade, devidamente regulada e sustentada na lei, deverá ter um método disciplinador capaz de projetar os critérios jurídicos – fundamentos de direito – na situação concreta – fundamentos de facto –, enquadrando estes naqueles, daí resultando a correta resolução da ocorrência.

A vertente secundária de justificação tem como ponto de partida o facto de diversos ramos do Direito conterem teorias ou métodos próprios de resolução de casos, os tais sistemas de análise. Na realidade, esta circunstância verifica-se em ramos de Direito que são suporte basilar da atuação policial, nomeadamente o Direito Penal e o Direito Contraordenacional.

— Teoria do crime

No Direito Penal, como método para subsunção dos casos concretos à matéria punível e necessário para a afirmação da existência de um crime, ergueu-se a teoria geral da infração criminal ou teoria do crime.

A teoria geral da infração afigura-se, atualmente, como uma “teoria da decisão do caso em face da lei penal e do Direito”, consistindo num “método disciplinador do juízo valorativo sobre a responsabilidade criminal” assente numa “ordenação lógico-valorativa da determinação da responsabilidade penal a partir do confronto do facto concreto com os tipos legais de crime” (Palma, 2018, p. 11).

Ora, esta teoria tem como destinatários principais: as autoridades judiciárias, nomeadamente o juiz, o juiz de instrução e o Ministério Público (artº. 1.º, al. b), do Código de Processo Penal – CPP); o arguido e o seu defensor; e o assistente. Por exemplo, a aferição pelo Ministério Público, para efeitos de dedução de acusação, quanto à existência de “indícios suficientes de se ter verificado crime”, no dizer do artº. 283.º, n.º 1, do CPP, é feita tendo como molde a teoria da infração. Por sua vez, a apreciação pelo juiz de instrução, para efeitos de proferir despacho de pronúncia, quanto à existência de indícios suficientes de se terem verificado os pressupostos de que depende a aplicação ao arguido de uma pena ou de uma medida de segurança, agora no dizer do artº. 308.º, n.º 1, do CPP, é feita com recurso à teoria do crime. E é, naturalmente, a teoria do crime que subjaz à decisão ou deliberação quanto à responsabilidade criminal do arguido em sede de julgamento, pois ela consiste no processo de resposta para se saber, agora no dizer do artº. 368.º, n.º 2, do CPP, “se se verificaram os elementos constitutivos do tipo de crime”, “se o arguido praticou o crime ou nele participou”, “se o arguido atuou com culpa”, “se se verificou alguma causa que exclua a ilicitude ou a culpa” e, por fim, “se se verificaram quaisquer outros pressupostos de que a lei faça depender a punibilidade do agente ou a aplicação a este de uma medida de segurança”. Em suma: ação, tipicidade, ilicitude, culpabilidade e punibilidade (Mendes, 2014, p. 97).

Naturalmente, considerando os órgãos de polícia criminal como coadjuvantes das autoridades judiciárias (artºs. 55.º, n.º 1, do CPP) no quadro das diversas fases do processo e, em especial, no âmbito das respetivas competências investigatórias (artºs. 6.º a 8.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprovou a Lei de Organização da Investigação Criminal – LOIC),

aquela teoria do crime releva, obviamente e de modo determinante, para a atuação da Polícia enquanto órgão de polícia criminal, no sentido da sua participação “com vista à realização das finalidades do processo”, conforme artº. 55.º, n.º 1, parte final, do CPP. Mas a teoria do crime não tem como destinatário os OPC, mas sim, entre outros sujeitos processuais, as autoridades judiciais, pois trata-se de um método para imputação de responsabilidade; competência não atribuída à Polícia.

— Teoria da contraordenação

No Direito das Contraordenações, é a teoria da contraordenação que assume as funções hermenêutica, de imputação e de segurança jurídica (A. S. Dias, 2018, p. 89; A. S. Dias & Pereira, 2023, p. 105). Tal teoria é, neste ramo, a correspondente à teoria do crime no Direito Penal, tendo uma estrutura lógica idêntica a esta, pois que a estrutura formal da responsabilidade contraordenacional é a mesma da responsabilidade jurídico-penal (A. S. Dias, 2018, p. 90; A. S. Dias & Pereira, 2023, pp. 105-106).

Mas, ao contrário do que se verifica no âmbito penal, e por as Polícias, enquanto autoridades administrativas, poderem ter a competência atribuída de processamento das contraordenações e de aplicação das coimas e das sanções acessórias (artºs. 33.º e 34.º, n.º 1, do RGCO), a teoria da contraordenação pode dirigir-se, na sua plenitude, às Polícias. Entenda-se a expressão “na sua plenitude” como o recurso à teoria da contraordenação com a função de imputação, isto é, decisão sobre a responsabilidade contraordenacional. Assim acontece, por exemplo, com a Polícia de Segurança Pública (PSP), no âmbito dos processos de contraordenação instaurados ao abrigo do Regime Jurídico das Armas e Munições (RJAM), aprovado pela Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, cuja instrução cabe à PSP, competindo a aplicação das respetivas coimas ao seu Diretor Nacional (artº. 106.º, n.ºs 2 e 3, do RJAM). Ou no âmbito da Lei do Jogo (DL n.º 422/89, de 2 de novembro), em que compete às entidades autuantes (e.g. PSP ou GNR) a instrução dos processos de contraordenação e a aplicação de coimas e das sanções acessórias (artº. 164.º, n.º 2, da Lei do Jogo).

Mas a teoria da contraordenação, auxiliando a atuação policial face a ocorrências, não se constitui, por si, como uma teoria ou método para a resolução de ocorrências.

O que daqui decorre é que a teoria da contraordenação, tal como a teoria do crime, é, acima de tudo, uma teoria de decisão sobre a atribuição de responsabilidade; estamos, pois, no plano substantivo.

Ora, no momento da ocorrência policial, não cabe à Polícia realizar essa atribuição de responsabilidades, mas sim analisar e resolver a ocorrência, repondo a legalidade.

Assim, a teoria do crime e a teoria da contraordenação interessam e também servem à Polícia, enquanto no exercício de funções delegadas em sede de investigação criminal ou de competências próprias de instrução e decisão de processo contraordenacional, respetivamente. Mas, para além daquelas, será necessário haver uma teoria – i.e., um sistema de análise ou método – para a resolução da ocorrência policial enquanto matéria de competência própria da PSP e anterior aos momentos de imputação de responsabilidade.

— Complexidade e multidisciplinaridade das ocorrências policiais

As teorias referidas são, naturalmente, relevantes para o desempenho da função policial. De todo o modo, como demonstrámos, elas não visam primacialmente funcionar como critério de decisão para os polícias quando se deparam face a ocorrências policiais, sendo, nesta perspetiva, instrumentais. Na realidade, aquelas teorias têm outros destinatários. Naturalmente que a relevância advém, por exemplo, do facto de a Polícia auxiliar, nomeadamente no uso de competência delegada, entidades a quem primacialmente elas se dirigem (e.g. autoridades judiciais, no caso da teoria do crime, e autoridades administrativas com competência decisória no âmbito da teoria da contraordenação).

Verificamos, pois, que as teorias existentes em diversos ramos do Direito, sendo necessárias à atuação policial, não são suficientes quando a ação policial resulta de competência própria e originária, pois que tal competência própria e originária, reclamará, também, um método próprio e específico, que contenha os critérios jurídicos das decisões a tomar.

Por outro lado, a teoria do crime e a teoria da contraordenação, no seu rigor, são naturalmente métodos próprios dos respetivos ramos, podendo não abarcar a pluridisciplinaridade das ocorrências policiais, que podem transcender factos criminais e/ou contraordenacionais.

Acresce que o método que se procura é, acima de tudo, um sistema jurídico-procedimental de análise e não um método substantivo de imputação de responsabilidade (como é a teoria do crime ou a teoria da contraordenação): o ponto de partida será substantivo e o de chegada processual, mas o caminho é procedimental.

A afirmação de um crime ou de uma contraordenação, através da aplicação das teorias respetivas, situa-se num plano final de atribuição de responsabilidades, ao passo que a verificação da ocorrência policial é o passo inicial. Neste, em rigor, quando falamos de crime ou contraordenação, falamos, na realidade, de suspeita de crime ou suspeita de contraordenação. De facto, suspeitar e a suspeita estão na essência dos polícias e do serviço policial, tendo, pois, uma relevância intrínseca e sendo, muitas vezes, condição de atuação: como refere L'Heuillet (2004, pp. 237-238), sustentado no pensamento de Hegel e de Monjardet, a suspeita é a “«alma» da polícia”.

Mas a complexidade das ocorrências policiais não se esgota no quadro das suspeitas sobre ilícitos, posto que aquelas podem enquadrar-se num puro âmbito preventivo visando o afastamento de perigos não necessariamente ilícitos (e.g. no quadro da Lei de Saúde Mental) ou não suficientemente individualizados (e.g. no quadro da ordem e segurança públicas). A transversalidade das ocorrências policiais acarretará, pois, uma “mutabilidade” jurídica da atuação policial (Valente, 2019, p. 397), conferindo-lhe uma autonomia própria enquanto objeto de análise jurídica.

Assim, a multidisciplinaridade e complexidade das ocorrências policiais também vem reclamar a existência de um método jurídico disciplinador de resolução de ocorrências policiais que permita:

- (i) a resolução metódica de ocorrências policiais, quer em contexto académico ou formativo quer em contexto real, no momento da sua verificação; e,
- (ii) a análise e avaliação posterior da resolução de ocorrências policiais.

Trata-se de uma construção que, a nosso ver, cabe ao Direito Policial cumprir, sustentada nos estudos nacionais e estrangeiros deste ramo do Direito. Do ponto de vista nacional, e num patamar científico, foi Guedes Valente (2005), após diversos estudos temáticos, que primeiramente apresentou uma “teorização geral do direito policial”, com vocação, pois, de completude, e que se foi aprimorando e atualizando ao longo do tempo na sua Teoria Geral do Direito Policial (Valente, 2019), abarcando a diversidade de natureza da atuação policial, e com um especial enfoque no âmbito criminal (Valente, 2013). Por sua vez, Francisco de Sousa (2016) trouxe uma perspetiva do Direito Policial no âmago das funções de ordem e segurança públicas e das correspondentes medidas de polícia, no seu Manual de Direito Policial (Sousa, 2016); também neste âmbito, é de relevar o estudo Direito Policial I, de João Raposo (2006a). Já num plano mais abrangente de estudos da

segurança, onde a polícia entronca, Bacelar Gouveia apresenta o Direito da Segurança (Gouveia, 2020) e Valente Dias a Teoria Geral da Segurança, com uma análise da Polícia sob o prisma das Ciências Jurídico-Políticas (H. V. Dias, 2023). Por outro lado, a nível estrangeiro, podemos, por exemplo, encontrar um estudo de direito comparado sobre a dicotomia polícia administrativa e polícia judiciária em Fundamentos Jurídicos da Atividade Policial (Júnior, 2009); e, no Manual del Policía, o estudo de inúmeras áreas de atuação policial, seja em âmbito criminal ou administrativo, completado com mais de meia centena de ocorrências policiais resolvidas, mas sem ser apresentado um método sistemático e sistematizador da resolução dessas ocorrências (Marchal Escalona et al., 2008). De todo o modo, a preocupação com uma sistematização da atuação policial é antiga, como se constata no livro A Base do Serviço Policial (Vicente & Vilaça, 1985), ainda que aí num plano eminentemente técnico-profissional.

Ora, o nível atual de desenvolvimento e maturidade do Direito Policial, em termos teóricos e dogmáticos, e a vocação necessariamente prática da atuação policial, nos seus vários domínios, reclamam, em conjunto, um método jurídico e integrador para análise e resolução de ocorrências policiais.

É, pois, esse método sistemático e sistematizador da resolução de ocorrências policiais, garantidor de segurança jurídica e uniformizador da atuação policial, que importa desenvolver no seio do Direito Policial.

Começemos por tentar estabelecer os fundamentos de tal método.

Fundamentos do método sistemático e sistematizador da resolução de ocorrências policiais

A natureza jurídica da ocorrência policial pode ser diversa, pluridisciplinar e interdisciplinar: criminal, contraordenacional e de ordem, segurança e tranquilidade públicas. A diversidade advém dos vários ramos do Direito que podem enquadrar os factos relevantes e de onde deriva a base jurídica de atuação, nomeadamente o Direito Penal, o Direito Contraordenacional e o Direito Policial. A pluridisciplinaridade verificar-se-á sempre que a diversidade se verifique numa mesma ocorrência, apelando à aplicação simultânea de vários ramos do Direito, sendo que a solução pode mesmo ser interdisciplinar.

Assim, uma ocorrência poderá consistir num só facto ou numa pluralidade de factos, nomeadamente: (i) podemos estar na presença de um só facto (e.g. criminal ou contraordenacional); (ii) um só facto mas que reveste

natureza pluridisciplinar (e.g. criminal e contraordenacional; criminal e materializar também uma situação de perigo iminente para bens jurídicos, enquadrada na lei de saúde mental); e, (iii) pluralidade de factos (criminais e/ou contraordenacionais e/ou de outra natureza).

Os vários ramos do Direito podem, diretamente, conter respostas para estas situações de pluridisciplinaridade – apeladas, em sentido técnico-jurídico, de concurso de infrações –, em especial se se tratar de ramos de direito sancionatório.

A construção de um método jurídico-policial e a sua aplicação para resolução de ocorrências policiais terão como base a legislação, a doutrina e a jurisprudência relevantes dos diversos ramos do Direito – com especial enfoque nos Direitos Fundamentais, no Direito Penal e Processual Penal, no Direito de Mera Ordenação Social e no Direito Policial (ordem, segurança e tranquilidade públicas) – e a ética.

— Direitos Fundamentais

Os direitos fundamentais apresentam-se como o núcleo da ação policial, na dupla perspetiva de que é obrigação da Polícia respeitá-los e protegê-los (FRA, 2019).

Assim, tal como afirmou o Professor Miguel José Faria na Lição Inaugural da sessão solene de abertura do ano letivo de 1993-1994, no ISCPSP, a polícia é “elemento de primeira linha na prevenção e defesa dos direitos dos cidadãos” (Faria, 2001, p. 291).

Deste modo, quer os instrumentos jurídicos internacionais de direitos humanos, quer a Constituição da República Portuguesa, apresentam-se como fundamentos originários da atuação policial (Faria, 2001).

Tal atuação tem de ser sempre balizada por princípios que dão corpo à dignidade da pessoa humana e que se encontram positivados em diversos instrumentos jurídicos internacionais, regionais e nacionais de hierarquia máxima, salientando-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e protocolos adicionais, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e a CRP e que se constituem como a primeira forma de proteção da dignidade humana, em especial nas disposições que não admitem qualquer derrogação, por exemplo, a proibição de tortura (Waldron, 2012, p. 1)

Neste contexto, o artº. 272.º da CRP, que sintetiza o “direito constitucional de polícia” (Canotilho & Moreira, 2014), estabelece no n.º 1 que “a polícia

tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”, só podendo desenvolver a prevenção dos crimes “com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos” (n.º 3). Por sua vez, as medidas de polícia têm de estar previstas na lei e ser aplicadas conforme estritamente necessário (n.º 2): têm de cumprir, pois, o princípio da proporcionalidade e são de natureza preventiva, quer esteja em causa “um alcance abrangente de quaisquer atuações policiais” quer “ações de conteúdo individual e concreto, limitativas ou «agressivas» da liberdade individual” (Miranda, 2017, pp. 470 e 474).

A proteção e respeito dos direitos fundamentais como competência da Polícia encontra-se expressamente consagrada naquele artigo 272.º (Silva, 2001), bem como nos art.ºs. 18.º, n.º 1, e 17.º da CRP, posto que “os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”, tal como os respeitantes aos direitos fundamentais de natureza análoga.

Para além do “direito constitucional de polícia”, da Constituição relevam as normas que compõem a “Constituição penal e processual penal”, porquanto, por força do art.º. 18.º, n.º 2 da CRP, “a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”. Nesta norma está consagrado o princípio da proporcionalidade, que se dirigindo em primeiro plano ao legislador, deve guiar todas as funções do Estado (Miranda, 2017, p. 336), pelo que se reveste de enorme importância na atividade do intérprete e aplicador da lei, nomeadamente da Polícia.

Para além das previsões constantes no art.º. 272.º da CRP, é na Constituição e na lei que encontramos o fundamento da atuação policial limitadora de direitos, liberdades e garantias.

As situações em que se verifica uma afetação individual de direitos motivada por comportamentos ilícitos ou perigosos das pessoas afetadas têm previsão na Constituição e na lei, tratando-se de medidas relacionadas com comportamentos ilícitos ou medidas de proteção (Miranda, 2017, pp. 471-475).

É no art.º. 27.º da CRP que podemos encontrar, desde logo, um elenco muito completo dos poderes policiais que afetam o direito à liberdade, ganhando densificação em legislação ordinária – de natureza penal, administrativo-policial e, de modo absolutamente limitado, pontual e

excecional, contraordenacional – nomeadamente: a detenção em flagrante delito (artºs. 27.º, n.º 3, al. a), da CRP, 255.º do CPP e 52.º da Lei Tutelar Educativa, aprovada pela Lei n.º 166/99); a detenção fora de flagrante delito (artºs. 27.º, n.º 3, al. b), da CRP e 257.º, n.º 2, do CPP); a detenção de pessoa que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou que seja visada em processo de extradição ou de expulsão (artºs. 27.º, n.º 3, al. c), da CRP e artº. 146.º do Regime Jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho); sujeição de um menor a medidas de proteção, assistência ou educação em estabelecimento adequado, decretadas pelo tribunal judicial competente, nomeadamente as providências urgentes tomadas para a imediata proteção da criança ou do jovem, dependentes de confirmação do tribunal (artºs. 27.º, n.º 3, al. e) e 91.º da Lei de proteção de crianças e jovens em perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro); a detenção de suspeitos, para efeitos de identificação (artºs. 27.º, n.º 3, al. g), da CRP, 250.º, n.º 6, do CPP, 50.º da LTE e 4.º, n.º 2, do Regime Jurídico do consumo de estupefacientes, aprovado pela Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro); internamento de portador de anomalia psíquica, em especial, a intervenção em casos de internamento compulsivo de urgência (artºs. 27.º, n.º 3, al. h), da CRP e 23.º da Lei de Saúde Mental, aprovada pela Lei n.º 36/98, de 24 de julho).

O artº. 27.º, n.º 3, da CRP contém, pois, o mandato constitucional dos poderes policiais que mais afetam o direito à liberdade dos cidadãos.

No agir policial, a Polícia tem de respeitar a mesma dignidade social e a igualdade perante a lei de que gozam todos os cidadãos, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever “em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual” (artº. 13.º, n.ºs 1 e 2, da CRP). Tal não obsta à previsão legal e salutar de discriminações positivas, considerando situações de desigualdade de facto que devam ser superadas ou atenuadas pelo direito, em homenagem à “ideia de igualdade material” (Miranda, 2017, p. 319).

A Polícia intervém, pois, sobre as práticas discriminatórias ilícitas e não pode, ela, ser discriminatória ou ter comportamentos discriminatórios atentatórios da dignidade da pessoa humana, sendo este um tema contemporâneo de extrema relevância no quadro de um mundo de complexidade e de diversidade (Poiares, 2023, p. 119).

É, pois, essencial que a Polícia cumpra as obrigações de respeitar e de proteger os direitos fundamentais.

Relativamente à obrigação de respeitar os direitos fundamentais, verificar-se-á uma violação desta obrigação quando a ação policial limita ou interfere com direitos fundamentais sem que essa interferência seja justificada; ocorre, pois, por ação estatal (FRA, 2019, p. 78).

No que concerne à obrigação de proteger os direitos fundamentais, verificar-se-á uma violação desta obrigação quando a ação policial não logra proteger os direitos fundamentais, sem que exista uma justificação para tal; ocorre, pois, por omissão estatal das medidas apropriadas (FRA, 2019, p. 78).

Importa, assim, o conhecimento de quadros de análise da atuação policial à luz dos direitos fundamentais. Neste âmbito, a European Union Agency for Fundamental Rights, através do seu manual Fundamental Rights-Based Police Training sistematizou dois esquemas para análise da atuação policial no plano da sua conformidade com os direitos fundamentais (FRA, 2019, pp. 67-107).

O primeiro esquema de análise, dedicado à verificação da obrigação de respeitar os direitos fundamentais, consiste em dois passos:

- (i) verificação de intervenção restritiva de direitos fundamentais; e,
- (ii) verificando-se, apurar da sua justificação ou violação.

O primeiro passo contempla as seguintes perguntas:

- (i) quais os direitos fundamentais aplicáveis à situação em análise?
- (ii) O Estado, através da atuação policial, afetou tais direitos e de que modo?

O segundo passo compreende as seguintes perguntas:

- (i) A ação policial adotada tem base legal?
- (ii) A ação prossegue um fim legítimo?
- (iii) A intervenção restritiva respeita o princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito)?

O segundo esquema de análise, dedicado à obrigação de proteger os direitos fundamentais, compreende também dois passos:

- (i) verificação da necessidade de atuação para proteção de direitos fundamentais; e,

- (ii) saber se a omissão ou inação constitui uma violação.

O primeiro passo integra as seguintes perguntas:

- (i) Quais os direitos fundamentais aplicáveis à situação em análise?
- (ii) O Estado, através de atuação policial, está obrigado a tomar ações concretas para proteção dos direitos identificados?

O segundo passo abarca as seguintes perguntas:

- (i) A legislação assegura adequadamente os direitos fundamentais identificados?
- (ii) A Polícia adotou as medidas razoáveis e apropriadas à proteção dos direitos fundamentais?
- (iii) A ação policial (medidas adotadas) está em conformidade com as normas?

Tais esquemas de análise constituem-se como teste qualitativo quanto ao respeito e à proteção dos direitos fundamentais pela Polícia.

Os direitos fundamentais – pedra angular e norte da Polícia – ganham concretização em termos substantivos e processuais a nível infraconstitucional.

— Direito Penal e Processual Penal

Constituindo-se a polícia como “o first-line enforcer da lei criminal” (Dias & Andrade, 1997, p. 443), o Direito Penal e Processual Penal consistirá num dos fundamentos de atuação policial.

Do Direito Penal, relevará, claro, o conhecimento da matéria punível (constante do Código Penal e de legislação avulsa), e, também, da parte geral do Código Penal (CP). Desde logo, o “universo das condutas criminalmente puníveis” apenas se alcança com o domínio da parte geral do Código Penal, nomeadamente das normas relativas às formas do crime, constantes dos art^{os}. 21.º a 30.º do CP (Costa, 2010, p. 289; 1983; Palma, 2006; Santos, 2020a).

Por sua vez, o conhecimento da teoria do crime e das categorias que a compõem é determinante para o correto enquadramento jurídico da situação e consequentes procedimentos legais.

Para além da relevância de partida da tipicidade, as causas de justificação e de exculpação são também definidoras de procedimentos policiais. Por exemplo, não deve ser realizada detenção quando houver fundados motivos para crer na existência de causas de isenção da responsabilidade (ou de extinção do procedimento criminal), conforme n.º 6 do artº. 192.º aplicável

por força do artº. 260.º do CPP¹, o que acontecerá quando se verificarem causas de justificação ou de exculpação (Valente, 2019, p. 442).

Releva, em especial, o conhecimento de institutos justificadores da ação policial, como é o caso do cumprimento de deveres e da legítima defesa (Palma, 2017).

E também conhecer as especificidades que se manifestam na eventual prática de crimes cometidos no exercício de funções, designadamente em situações relacionadas com a detenção de suspeitos (Climent Durán, 1998; Landrove Díaz, 1999) ou em que exista erro relativo à condição de suspeito, em que tal se possa afigurar como determinante da exclusão da responsabilidade (Pereira, 2020).

São essenciais, também, normas com relevo procedimental, e.g. a titularidade do direito de queixa e a previsão do prazo para extinção desse direito (artºs. 113.º a 117.º do CP).

De realçar que existem diversos crimes previstos no Código Penal que têm ou podem vir a ter relevo procedimental. Têm-na, de modo direto, no que respeita a crimes próprios (e.g. omissão de denúncia, artº. 245.º do CP; falsificação praticada por funcionário, artº. 257.º do CP; denegação de justiça e prevaricação, artº. 369.º do CP; violação de domicílio por funcionário, artº. 378.º do CP; abuso de poder, artº. 382.º CP). Tais crimes delimitam diretamente um campo proibido de atuação policial gerador de responsabilidade criminal (e.g. artº. 245.º do CP) ou preveem a responsabilidade criminal de quem cometa aqueles factos típicos, em violação de poderes e deveres inerentes às funções estabelecidos em sede processual penal, como é o caso dos crimes relativos ao abuso de autoridade (e.g. artºs. 369.º, 378.º e 382.º do CP). Atentemos no crime de omissão de denúncia, previsto e punido no artº. 245.º do CP. Ora, numa ocorrência policial de natureza criminal em que não sejam realizadas detenções ou apreensões, o prazo para comunicação da notícia do crime será o mais curto prazo, que não pode exceder 10 dias, de acordo com o artº. 248.º, n.º 1, do CPP. Mas

1 O art. 260.º do CPP estabelece que “é correspondentemente aplicável à detenção o disposto nos n.ºs 2 do artigo 192.º e 9 do artigo 194.º”. Desde a versão originária de 1987 que o CPP manda aplicar à detenção o n.º 2 do art. 192.º. Ocorre que o n.º 2 do art. 192.º de 1987 é hoje o n.º 6 desse mesmo art. 192.º, alteração operada pela Lei n.º 30/2017, pelo que a remissão atual tem de ser considerada feita para o n.º 6. Quanto à remissão para o art. 194.º, originariamente era feita para o n.º 3, segunda parte, e n.º 4, cujos conteúdos similares constam hoje dos n.ºs. 10 e 11, pelo que a remissão é para estes n.ºs e não para o n.º 9. Importa, pois, que o art. 260.º seja retificado em consonância com as alterações e renumerações sofridas, entretanto, pelos arts. 192.º e 194.º.

o artº. 245.º do CP vem estabelecer que “o superior hierárquico que, tendo conhecimento da prática, por subordinado, de facto descrito nos artigos 243.º ou 244.º, não fizer a denúncia no prazo máximo de três dias após o conhecimento, é punido com pena de prisão de seis meses a três anos”. Trata-se dos crimes de tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos. Temos, pois, que o prazo para comunicação da notícia de crime naquele circunstancialismo típico, não é de 10 dias, mas é sim de três dias por força daquela norma penal.

Acresce que os procedimentos policiais adotados, com ou sem base no Direito Penal, podem levar a reações que venham a consubstanciar ilícitos penais, levando então a novo enquadramento jurídico e subsequentes procedimentos, consubstanciando-se esta realidade numa ideia de circularidade.

Podem enquadrar-se nesta categoria diversos crimes, nomeadamente:

- (i) falsificação de documento (artº. 256.º do CP);
- (ii) uso de documento de identificação ou de viagem alheio (artº. 261.º do CP);
- (iii) falsas declarações (artº. 348.º-A do CP);
- (iv) resistência e coação sobre funcionário (artº. 347.º do CP);
- (v) desobediência (artº. 348.º do CP);
- (vi) desobediência a ordem de dispersão de reunião pública (artº. 304.º do CP).

Os crimes de falsificação de documento, uso de documento de identificação alheio podem vir a estar preenchidos na sequência da identificação de suspeitos de infração criminal (artº. 250.º do CPP) ou contraordenacional (49.º do RGCO).

Já, por exemplo, os crimes de resistência e coação sobre funcionário, desobediência e desobediência a ordem de dispersão podem não ter origem em infração criminal ou contraordenacional.

No âmbito criminal, e para o método que aqui se pretende esboçar, interessam sobremaneira todas as normas processuais penais atribuidoras de poderes processuais penais próprios e originários, face à suspeita da prática de crime, aos OPC e APC.

De toda a legislação processual penal, quer codificada quer avulsa (R. S. Pereira & Caires, 2023, pp. 207-246), relevam sobremaneira as normas relativas à notícia do crime (artºs. 241.º a 247.º do CPP), às medidas

cautelares e de polícia (art^{os}. 248.^o a 253.^o do CPP) e à detenção (art^{os}. 254.^o a 261.^o do CPP). O conhecimento teórico e aplicado daquelas disposições constitui-se mesmo como a pedra angular da atuação de polícia criminal, destacando-se, no que respeita às medidas cautelares e de polícia, a comunicação da notícia do crime (art^o. 248.^o do CPP), as providências cautelares quanto aos meios de prova (art^{os}. 249.^o, 171.^o, n.^o 2, e 173.^o do CPP), a identificação de suspeito e pedido de informações (art^o. 250.^o do CPP) e as revistas e buscas (art^{os}. 251.^o e 174.^o, n.^o 5, do CPP)².

Revela-se essencial o domínio daquelas medidas, quer o conhecimento exato da legislação³, quer os entendimentos da doutrina⁴ sobre as mesmas quer também a aplicação que os tribunais fazem da Lei⁵.

2 Quanto às buscas domiciliárias efetuadas por iniciativa dos OPC, sem que devam ser classificadas como medida cautelar e de polícia (Valente, 2019, p. 396), vide art. 177.^o, n.^o 3, do CPP.

3 Por vezes, para se atingir o real alcance da legislação em vigor sobre as práticas policiais importa conhecer o histórico legislativo.

Por exemplo, o art. 250.^o, n.^o 1, prevê hoje requisitos de legalidade da ordem de identificação de matriz objetiva (quanto ao lugar) e subjetiva (“as fundadas suspeitas”). A essencialidade da existência de fundadas suspeitas (requisito acrescentado com a alteração ao CPP pela Lei n.^o 59/98) alcança-se bem quando comparada com a redação original dada pelo DL n.^o 78/87, que aprovou o CPP, em que se estabelecia no n.^o 1 do art. 250.^o que “os órgãos de polícia criminal podem proceder à identificação de pessoas encontradas em lugares abertos ao público habitualmente frequentados por delinquentes”; regime este ultrapassado, sendo essencial a demonstração das “fundadas suspeitas da prática de crimes, da pendência de processo de extradição ou de expulsão, de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou de haver contra si mandado de detenção”.

Lapidar é a comparação entre o atual art. 250.^o, n.^o 6 (desde a Lei n.^o 59/98) e o n.^o 3 do art. 250.^o na versão original do CPP: essa comparação permite afirmar que o atual conceito de “impossibilidade de identificação” (expressão usada no n.^o 6 em vigor) abarca as situações em que as pessoas sejam “incapazes de se identificar ou se recusarem a fazê-lo” (conceitos usados no n.^o 3 vigente entre 1987 até à alteração pela Lei n.^o 59/98). Trata-se do requisito para a condução do suspeito ao posto policial para efeitos de identificação, realidade esta denominada por conceitos e expressões diferentes – pela legislação, doutrina e jurisprudência – mas com idêntico significado: detenção para identificação (art. 27.^o, n.^o 3, al. g) da CRP); retenção (Acórdão do Tribunal Constitucional n.^o 7/87, de 9 de janeiro, anterior à previsão constante na al. g) do n.^o 3 do art. 27.^o da CRP); identificação coativa (art. 2.^o do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial, aprovado em anexo ao Despacho n.^o 5863/2015; condução coerciva para efeitos de identificação).

4 Sobre a identificação, e.g. Valente (2019, pp. 379-387) e R. S. Pereira & Caires (2023, pp. 221-229).

5 Sobre a identificação, e.g. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 20 de abril de 2017 (Proc. N.^o 395/15.1PGAMD.L1-9). Relativamente a estes factos, ainda o Acórdão do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa Oeste – Juiz Central Criminal de Sintra, de 10 de julho de 2019.

Acresce a necessidade de se conhecer que medidas têm de ser determinadas por quem tiver especificamente a qualidade de APC para que os respetivos procedimentos sejam válidos (Valente, 2016; R. S. Pereira & Caires, 2023)⁶. Salientamos, neste âmbito, as seguintes competências das APC: nomear intérprete e receber o compromisso correspondente (artºs. 92.º, n.º 7, e 91.º, n.ºs 2 e 3 do CPP); formular pedido de obtenção de dados sobre a localização celular quando necessários para afastar perigo de morte ou de ofensa à integridade física grave (artº. 252.º-A, n.º 1, do CPP)⁷; ordenar a detenção fora de flagrante delito (artºs. 257.º, n.º 2, e 258.º do CPP e, especificamente quanto ao crime de violência doméstica, artº. 30.º, n.º 3, da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas); requerer atos a praticar, ordenar ou autorizar pelo JIC, no quadro da competência exclusiva deste (artºs. 268.º, n.º 2, e 269.º, n.º 2, do CPP); ordenar a efetivação de perícias em certos crimes, quando tal faculdade estiver delegada pelo MP (artº. 270.º, n.º 3, do CPP); emitir mandados de comparência (artº. 273.º, n.º 1, do CPP); proceder à imediata libertação do arguido, quando tiver fundadas razões para crer que o mesmo não poderá ser apresentado a autoridade judiciária no prazo de 48h, nos casos de processo sumário em que o arguido tenha permanecido detido (artºs. 385.º, n.º 3, e 382.º, n.º 1, do CPP), designar os funcionários que realizarão a investigação criminal delegada pelas autoridades judiciárias (artº. 2.º, n.º 5, da Lei de Organização da Investigação Criminal). Não cabe neste estudo a análise exaustiva destas competências, mas tão só sinalizá-las e referir que o exercício de algumas delas – as que contendem com direitos, liberdades e garantias – depende de diversos requisitos, nomeadamente tratar-se de caso de urgência e/ou de perigo na demora, que impossibilite aguardar-se, sem prejuízo, pela intervenção da autoridade judiciária competente (e.g. detenção fora de flagrante delito, requerimento de atos da competência exclusiva do JIC ou a faculdade de ordenar a efetivação de perícia, conforme normas legais supra referidas).

6 O art. 1.º, al. d), do CPP considera autoridade de polícia criminal “os diretores, oficiais, inspetores e subinspetores de polícia e todos os funcionários policiais a quem as leis respetivas reconhecerem aquela qualificação”. Ao nível de diversos OPC, a definição de quem se considera, no âmbito deles, APC, pode ser encontrada nas seguintes normas: quanto à PSP, nos arts. 11.º, n.º 1, al. a), e 10.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto; quanto à GNR, nos arts. 12.º, n.º 1, al. a), e 11.º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro; quanto à PJ, no art. 8.º, n.º 1, do DL n.º 137/2019, de 13 de setembro.

7 Sobre a localização celular enquanto medida cautelar e de polícia vide Santos (2009) e Afonso (2010/2011).

Devemos aqui ressaltar que os procedimentos por factos qualificados pela lei como crime praticados por menor entre 12 e os 16 anos têm enquadramento na Lei Tutelar Educativa (LTE), aprovada em anexo à Lei n.º 166/99, de 14 de setembro.

— Direito das Contraordenações

O Direito de Mera Ordenação Social ou Direito das Contraordenações é outro ramo do Direito que constitui o âmago da função policial.

Neste âmbito, é essencial o Regime Geral das Contraordenações (RGCO), aprovado pelo DL n.º 433/82, de 27 de outubro, o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro) e toda uma outra panóplia de legislação avulsa ou setorial. Ora, tal como em sede criminal, é determinante o conhecimento da matéria contraordenacional punível. Diga-se, aliás, que muitos dos diplomas que preveem contraordenações, preveem também crimes. Salientaremos, abaixo, algumas das principais áreas, com referência aos diplomas legais nucleares, em que as forças e serviços de segurança, enquanto autoridades policiais e/ou administrativas, atuam, e com diversas vestes possíveis (quer na veste de autoridade fiscalizadora quer instrutora quer sancionatória).

Falámos acima na pluridisciplinaridade das ocorrências policiais, à qual corresponde, em sentido técnico-jurídico, o concurso de infracções. É assim que o art.º 20.º do RGCO estabelece que “se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contraordenação, será o agente sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contraordenação”.

E, numa perspetiva processual, o art.º 38.º, n.º 1, do RGCO estabelece que “quando se verifique concurso de crime e contraordenação, ou quando, pelo mesmo facto, uma pessoa deva responder a título de crime e outra a título de contraordenação, o processamento da contraordenação cabe às autoridades competentes para o processo criminal”. Este aspeto releva, pois a entidade competente à qual o expediente deverá ser remetido é o Ministério Público (art.º 38.º, n.ºs 1 e 2, do RGCO).

Ainda neste âmbito, se a autoridade administrativa considerar que a infração praticada constitui um crime, o processo é naturalmente remetido ao MP (art.º 40.º, n.º 1, do RGCO).

No Direito das Contraordenações, afigura-se essencial o conhecimento da matéria punível, o que implica, sempre, o conhecimento de legislação

extravagante, pois que o RGCO não contém normas que prevejam contraordenações.

No âmbito das contraordenações é, aliás, essencial esse conhecimento da legislação extravagante, pois que uma das tendências assinaladas neste ramo do Direito é precisamente a fuga do RGCO, designada por tendência centrífuga (A. S. Dias, 2018, p. 31; A. S. Dias & Pereira, 2023, p. 37), constituindo-se aqueles como regimes especiais.

O enquadramento jurídico dos factos contraordenacionais será feito com recurso à teoria da contraordenação e as medidas a tomar decorrerão da legislação contraordenacional especial, do regime geral e, eventualmente, do Direito Penal e Processual Penal, como direito subsidiário, conforme artºs. 32.º e 41.º do RGCO (Santos, 2020b, p. 26; 2021, p. 83).

Como referimos, quer no âmbito criminal quer no âmbito contraordenacional, afigura-se determinante o conhecimento da respetiva matéria punível. Tal matéria encontra-se ou codificada (e.g. Código Penal, Código da Estrada e Código dos Valores Mobiliários) ou dispersa em diversos diplomas avulsos e temáticos, onde se enquadram, a título de exemplo, as seguintes áreas: animais perigosos e potencialmente perigosos (DL n.º 315/2009, de 29 de outubro); armas e munições (Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro); cibercrime (Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro); caça (Lei n.º 173/99, de 21 de setembro, e DL n.º 202/2004, de 18 de agosto); cheques (DL n.º 454/91, de 28 de dezembro); dados pessoais (Regulamento (UE) n.º 679/2016, de 27 de abril – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados Pessoais; Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto – Lei da Proteção de Dados Pessoais; e, Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto – Dados Pessoais para Prevenção, Detecção, Investigação ou Repressão de Infrações Penais); entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho); estupefacientes e substâncias psicotrópicas (DL n.º 15/93, de 22 de janeiro, e Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro)⁸; infrações antieconómicas e contra a saúde pública (DL n.º 28/84, de 20 de janeiro); jogo (DL n.º 422/89, de 2 de novembro); pesca (Lei n.º 7/2008, de 15 de fevereiro); prevenção, proibição e combate à discriminação (Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto); proteção de dados pessoais (Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto); ruído (DL n.º 9/2007, de 17 de janeiro); segurança e combate ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos (Lei n.º 39/2009,

8 Sobre o consumo de drogas vide Valente (2020).

de 30 de julho)⁹; segurança privada (Lei n.º 34/2013, de 16 de maio)¹⁰; terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto).

— Direito da Segurança/Policial

Mas a atuação em ocorrência policial pode surgir em situação que não tenha por base uma suspeita criminal ou contraordenacional suficientemente concreta para dar azo a uma ação com aqueles fundamentos.

Neste âmbito, releva, especial e primordialmente, o estabelecido na Lei de Segurança Interna (LSI), aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. Afigura-se de extrema importância o elenco das medidas de polícia previstas nos art.ºs. 28.º e 29.º da LSI e o respetivo regime, nomeadamente a competência para determinar a sua aplicação (Raposo, 2006a; 2006b; Gouveia, 2020).

A LSI prevê, no art.º. 28.º, como medidas de polícia: a identificação de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial (al. a) do n.º 1); a interdição temporária de acesso e circulação de pessoas e meios de transporte a local, via terrestre, fluvial, marítima ou aérea (al. b) do n.º 1); a evacuação ou abandono temporários de locais ou meios de transporte (al. c) do n.º 1); e a remoção de objetos, veículos ou outros obstáculos colocados em locais públicos sem autorização que impeçam ou condicionem a passagem para garantir a liberdade de circulação em condições de segurança (n.º 2).

O elenco de medidas de polícia, qualificadas como medidas especiais de polícia, surge no art.º. 29.º, sendo consideradas as seguintes: a realização, em viatura, lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, de buscas e revistas para detetar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objetos proibidos ou suscetíveis de possibilitar atos de violência e pessoas procuradas ou em situação irregular no território nacional ou privadas da sua liberdade (al. a)); a apreensão temporária de armas, munições, explosivos e substâncias ou objetos proibidos, perigosos ou sujeitos a licenciamento administrativo prévio (al. b)); a realização de ações de fiscalização em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público (al. c)); as ações de vistoria ou instalação de equipamentos de segurança (al. d)); o encerramento temporário de paíóis, depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e respetivos componentes (al. e)), bem como a revogação ou suspensão de autorizações

9 Sobre a matéria criminal e contraordenacional no âmbito da segurança nos espetáculos desportivos vide Afonso (2020) e Santos (2020b).

10 Sobre a temática da segurança privada vide Santos (2017).

aos titulares desses estabelecimentos (al. f)); o encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivos (al. g)); a cessação da atividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem ao terrorismo ou à criminalidade violenta ou altamente organizada (al. h)); a inibição da difusão a partir de sistemas de radiocomunicações, públicos ou privados, e o isolamento eletromagnético ou o barramento do serviço telefónico em determinados espaços (al. i)).

A determinação da aplicação das medidas de polícia compete às autoridades de polícia¹¹, podendo, em casos de urgência e de perigo na demora, ser determinada por agentes das forças e dos serviços de segurança no caso das medidas de polícia constantes no artº. 28.º e als. a) e b) do artº. 29.º, devendo ser imediatamente comunicada à autoridade de polícia para confirmação (artº. 32.º, n.ºs 1 e 2, da LSI). Por sua vez, a aplicação das medidas de polícia previstas no artº. 29.º - medidas especiais de polícia – é comunicada ao tribunal judicial territorialmente competente, no mais curto prazo, sem exceder as quarenta e oito horas, para efeitos de validação pelo juiz de instrução (artº. 33.º da LSI). De realçar que a aplicação das medidas especiais de polícia constantes nas als. e) a h) do artº. 29.º obedece a um regime de prévia autorização judicial, salvo em caso de urgência e de perigo na demora (artº. 32.º, n.º 3, da LSI).

Pode estar em causa, e.g., uma “iminente perturbação, risco ou ameaça à segurança de pessoas e bens que justifique a sua intervenção” (da Polícia), conforme artº. 31.º, n.º 7, al. b)) da LSP, sem que se esteja, necessariamente, em âmbito criminal ou contraordenacional com atuação legitimada por estes ramos do Direito. Isto é, e tomando como exemplo a identificação, se em âmbito criminal as suspeitas têm de ser concretas (artº. 250.º, n.º 1, do CPP), no âmbito da LSI a Polícia pode estar perante uma suspeita genérica ou abstrata (R. S. Pereira & Caires, 2023, pp. 225-226).

De facto, cada vez mais se verifica a erosão entre a prevenção e a repressão criminal (Mendes, 2014, pp. 57-60), como é exemplo recente a previsão na LSP, em 2019, através da Lei n.º 46/2019, de 8 de julho, que alterou e republicou a Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (LSP), do acesso direto às imagens em tempo

11 O art. 26.º da LSI considera autoridade de polícia “os funcionários superiores indicados como tais nos diplomas orgânicos das forças e dos serviços de segurança”. Ao nível de diversas forças e serviços de segurança, a definição de quem se considera, no âmbito delas, como autoridade de polícia, pode ser encontrada nas seguintes normas: quanto à PSP, no art. 10.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto; quanto à GNR, no art. 11.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro; quanto à PJ, no art. 8.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 137/2019, de 13 de setembro.

real dos sistemas de videovigilância pelas FSS, “para efeitos de prevenção ou de investigação criminal, lavrando auto fundamentado da ocorrência” (artº. 31.º, n.º 7, al. a), da LSP), bem como o visionamento, em tempo real, das imagens dos sistemas de videovigilância nos estabelecimentos de restauração e de bebidas (artº. 5.º, n.º 5, do DL n.º 135/2014, na alteração de 2019, operada pela Lei n.º 35/2019, de 24 de maio). Também de 2019, a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, transpondo a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (LED – *Law Enforcement Directive*) vem juntar os conceitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças à segurança pública (artº. 1.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto).

Para além da LSI, existem outros diplomas relevantes neste domínio, nomeadamente a Lei de Saúde Mental (LSM), aprovada pela Lei n.º 36/98, de 24 de julho)¹² e a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro.

Atenta a diversidade de natureza jurídica da ocorrência e dos correspondentes procedimentos, pode ser necessário estabelecer relações de precedência sem que a legislação dê diretamente a resposta – como a dá no caso do concurso de infrações. Por exemplo, se estiver em causa a prática em flagrante delito de um facto criminalmente típico, que origine (e possa voltar a originar) uma situação de perigo iminente para bens jurídicos, de relevante valor, próprios ou alheios, de natureza pessoal ou patrimonial, criada por portador de anomalia psíquica grave que se recusa submeter a tratamento; qual, neste caso, o regime a aplicar? O regime processual penal (e.g. realizando uma detenção em flagrante delito, nos termos do artº. 255.º, n.º 1, al. a), do CPP) ou o regime da lei de saúde mental (e.g. determinando a autoridade de polícia a condução para internamento compulsivo de urgência, nos termos dos artºs. 22.º, 12.º, n.º 1, e 23.º da Lei de Saúde Mental – Lei n.º 36/98, de 24 de julho). Cremos que a resposta a isto resultará da teleologia dos regimes legais, suportada no facto de nenhuma detenção dever ser realizada “quando houver fundados motivos para crer na existência de causas de isenção da responsabilidade” (artº. 192.º, n.º 6, aplicável *ex vi* artº. 260.º do CPP).

— A ética

Mas há outro plano que se constitui como fundamento permanente da Polícia, que é o da Ética. Estando esta interligada com o direito positivo

¹² Sobre esta temática vide Poiares (2018).

(Silva, 2001), afirma-se como mais exigente do que este e anterior a ele (Clemente, 2016). Neste âmbito, como defende Clemente (2016, p. 50), “a ética comanda a ação policial”, sendo que “a ética policial rege a conduta moralmente válida dos profissionais dos serviços policiais, ou seja, estabelece os padrões éticos específicos que orientam a ação operacional dos serviços policiais”. Numa expressão: “a polícia ou é ética ou não é polícia” (Clemente, 2016, p. 50), pelo que a ética está intrinsecamente presente no agir face a qualquer ocorrência policial e, em consequência, necessariamente presente no desenho e aplicação de qualquer método que se proponha resolver aquelas.

A atuação policial, através do agir dos seus profissionais, é sempre uma atuação de relação para com outrem, quer se trate de um ente coletivo – a comunidade – quer de pessoas individualizadas – os cidadãos.

Se considerarmos uma típica divisão da função policial – por um lado, a prevenção, que se constitui como a sua essência, e, por outro, a repressão (Clemente, 2015, pp. 56-57) – podemos dizer que a prevenção tem como referente a comunidade, ao passo que a repressão tem, como referente, cidadãos sobre os quais recaiam suspeitas.

A relevância prática da Ética vislumbra-se em dois planos: na concretização de disposições legais; e, na atuação em campos de discricionariedade.

No que respeita à concretização de dispositivos legais, a Ética pode assumir uma função essencial naquilo que é a mais correta aplicação da lei quando, por exemplo, estão em causa conceitos abstratos e/ou indeterminados. Por exemplo, na realização de revistas deve ser respeitado, “na medida do possível, o pudor do visado” (artº. 175.º, n.º 2, do CPP). Assim, uma revista a uma mulher deve ser feita por uma agente de polícia por força da moral pública (Clemente, 2016, p. 44); e isto apesar de a lei não obrigar expressamente a tal, nem haver qualquer consequência ao nível de proibição de valoração de prova (Mendes, 2004, p. 143). Existem, pois, padrões e limitações éticos para além dos constantes na lei, ajudando, outrossim, numa justa aplicação da lei, mesmo que daí não advenham consequências processuais ou materiais negativas.

Mas há áreas em que a violação de regras éticas e morais estão traduzidas na lei com especial enfoque. É assim que o artº. 32.º, n.º 8, da Constituição da República Portuguesa, afirma que “são nulas todas as provas obtidas mediante tortura, coação, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações”, regime depois densificado no artº. 126.º do CPP.

Estas proibições prosseguem “fins de disciplina”, em especial, na atuação das AJ e dos OPC, sendo que a prova assim obtida apenas pode ser utilizada na prossecução criminal contra aqueles (artº. 126.º, n.º 4, do CPP), constituindo-se este regime como o “ideário do Estado de direito” (Mendes, 2004, pp. 140 e 154).

Estas proibições de prova são a concretização máxima das “exigências morais” e dos “princípios e valores éticos” que enformam o Direito neste campo, encontrando-se, pois, impregnadas de uma impressiva carga de eticidade (Clemente, 2016, pp. 43 e 48).

São, pois, a este respeito, e recorrendo a palavras de Cesare Beccaria (2017, 147-148): “monumento da pública confiança, base da moral humana”.

O desrespeito àquelas normas jurídicas acarreta a ilegitimidade da atuação policial, transformando-a em atuação ilícita (Clemente, 2016, p. 74) e de natureza semelhante à investigada – criminosa, portanto.

O Estado não pode tolerar que isso aconteça, como tal, essa prova pode ser usada unicamente para a responsabilização de quem assim agiu. Nestes casos, sobre o superior hierárquico incumbe sempre o dever de denúncia, dever especial quando estiverem em causa a tortura, e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos (artº. 145.º do CP), pois tais comportamentos são absolutamente intoleráveis, não se podendo compactuar com eles na medida em que atentam contra a dignidade do ser humano (Elias, 2022, p. 85); tolerá-los seria cobardia ou cumplicidade, denunciá-los é justiça e coragem (Renaud, 2001, p. 86). A não denúncia seria uma violação da confiança que a comunidade deposita na Polícia e nos polícias, condição de exercício da função policial num Estado de Direito democrático.

No que respeita ao segundo aspeto, assinala-se como característica da atuação policial um largo espaço de discricionariedade, quer aquela que se contém dentro de uma oportunidade de atuação prevista legalmente, quer extravasando este campo expressamente consagrado, configurando-se como um “espaço de liberdade que goza a ação concreta da polícia” (Dias & Andrade, 1997, p. 446). Ação concreta que se move, em especial no âmbito criminal, pela figura da suspeita, configurada como «alma da polícia» e à qual é inerente a ideia de autonomia (L’Heuillet, 2004, p. 237-238).

A discricionariedade reclama um espaço fértil para a concretização dos princípios éticos e valores morais, assumindo estes uma importância crucial e que podem determinar concretas opções não legalmente determinadas ou dentro da amplitude legal permitida. Para essas escolhas, serão

determinantes, entre outros, valores e princípios éticos como a prudência, a coragem, a justiça, a lealdade e a honestidade (Silva, 2001).

Por exemplo, imagine-se uma situação de escolha de data quanto ao cumprimento de mandado de detenção, tendo uma mulher (e mãe, com filhos menores) como visada, que chegaram à posse da polícia na primeira sexta-feira do mês de maio. Caso o seu cumprimento não seja urgente e não se revele necessário cumpri-los nesse fim-de-semana, julgamos que a circunstância de se celebrar o Dia da Mãe no domingo seguinte deve nortear a escolha policial por data não coincidente com essa celebração. Ou seja, uma decisão no âmbito da autonomia determinada pela Moral e Ética.

Como em qualquer outra área de atividade, na atuação como OPC, a polícia tem padrões éticos que deverão guiar a sua atuação e que não são imperativos legais, mas sim éticos. Neste contexto, “o conjunto de regras e valores morais inerentes à conceção democrática da atividade policial e à salvaguarda da dignidade humana” – que constitui a Ética Policial – rege “a conduta moralmente válida dos profissionais dos serviços policiais, ou seja, estabelece os padrões éticos específicos que orientam a ação operacional dos serviços policiais” (Clemente, 2016, pp. 46 e 50).

Apresentando precisamente a atuação policial, como já foi assinalado, características de discricionariedade e de autonomia, certos valores éticos vieram a traduzir-se em deveres da profissão, os quais constituem a deontologia policial (Silva, 2001, p. 28). Esta consiste, pois, no “conjunto de princípios de natureza ética e de regras de boa conduta”, em específico, da função policial (Clemente, 2016, p. 54). Padrões éticos positivados que, a um tempo, anunciam à comunidade e aos cidadãos os deveres deontológicos dos profissionais, e, a outro, são guia para os polícias.

Neste campo, e admitindo a dificuldade de uma construção textual ser capaz de abarcar uma realidade valorativa e moral, foram sendo consagrados instrumentos essenciais de deontologia policial, quer internacionais (Código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei – ONU), quer regionais (Código europeu de Ética da Polícia – Conselho da Europa), quer nacionais (Código deontológico do serviço policial).

Por certo, todos estes instrumentos, uns de heterorregulação, outro de autorregulação deontológica, desempenham um papel determinante no âmbito da atuação policial, estando em consonância entre si. Cremos que esta coerência entre documentos – com origens e momentos diversos – é uma constatação do carácter universal e absoluto da Ética (Clemente, 2016,

p. 30). Numa leitura comparada dos documentos, salientamos as normas relativas ao respeito e proteção da dignidade humana e direitos que são seus corolários, à condenação da tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e à proteção das pessoas sob custódia policial (cf. artºs. 2.º, 5.º e 6.º do Código de conduta da ONU e artºs. 3.º, n.º 1 e 2, e 4.º Código Deontológico do Serviço Policial).

A lei não contém em si toda a Ética e moral necessárias, pois estas são mais exigentes que aquele (Clemente, 2016, pp. 47-49).

De todos os valores morais e princípios éticos mencionados, há que sobressair o valor da honestidade, dever que Cícero (2017, p. 15) qualificou como o principal e de hierarquia máxima.

Assim, a Ética constitui-se também como critério e suporte de decisão policial, permanentemente presente porquanto intrínseca à polícia, e sempre necessária, tanto mais em quadros de autonomia e discricionariedade.

Esboço do método

Pretende-se, agora, sistematizar o método jurídico-policial, identificando os passos lógicos a serem, em regra, seguidos.

Assim, o método jurídico para resolução de ocorrências policiais assentará em três etapas: (i) enquadramento jurídico dos factos; (ii) procedimentos policiais a adotar e base jurídica de atuação; e, (iii) expediente a elaborar e respetivo destino¹³.

— Enquadramento jurídico dos factos

O primeiro momento do método jurídico-policial que se afigura essencial consiste no enquadramento jurídico da ocorrência policial, isto é, o enquadramento jurídico dos factos relevantes que compõem a ocorrência policial. Neste âmbito, o enquadramento realizado dir-nos-á em que qualidade ou qualidades a Polícia intervém na ocorrência.

Os factos poderão consistir em: (i) infração criminal; (ii) infração contraordenacional; e, (iii) situação de perigo para a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, pessoas e bens.

13 Estas grandes etapas que aqui preconizamos são, em muito, tributárias dos ensinamentos recebidos nas disciplinas de Técnica do Serviço Policial I e II (anos de 2003/2005) da Licenciatura em Ciências Policiais (18.º Curso de Formação de Oficiais de Polícia – 2001/2006), sendo nosso docente o então Subintendente Helder Valente Dias.

No que respeita a conflitos de natureza privada, há que ter presente que as Forças de Segurança limitam a respetiva atuação à manutenção da ordem pública, não dirimindo tais conflitos (artº. 4.º da Lei n.º 53/2007 e da Lei n.º 63/2007).

Assim, em termos legais, o que determina a atuação da polícia é a natureza do enquadramento jurídico da ocorrência constatada. Neste âmbito, e no que concerne ao direito sancionatório público penal e contraordenacional, falamos na verificação de um crime ou de uma contraordenação; mas devemos ter presente que não se afirma tal num sentido de imputação de responsabilidade, pois essa não compete à Polícia, mas sim a intervenção face ao enquadramento dos factos que lhe são apresentados. Na realidade, e em termos processuais, esses factos podem apresentar-se de modo mais claro (e.g. flagrante delito de um crime ou de uma contraordenação) ou somente na forma de uma fundada suspeita de tal, motivadora de uma atuação reativa ou preventiva.

Assim, face aos factos revelados, o enquadramento jurídico dos mesmos ditará quais as competências e poderes processuais que a Polícia terá na ocorrência. Seguindo Valente (2019), a polícia pode apresentar-se num tripla veste, de modo isolado ou combinado, isto é: perante um crime, surge como polícia criminal (atuando os polícias nas qualidades de órgãos de polícia criminal ou de autoridades de polícia criminal); perante uma contraordenação, apresenta-se como polícia administrativa (atuando os polícias como agentes policiais ou autoridades policiais); perante uma situação de perigo para a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, pessoas e bens, afigura-se como polícia de segurança pública (atuando os polícias como agentes de polícia ou autoridades de polícia).

O enquadramento jurídico que falamos não se basta com a definição criminal, contraordenacional ou de segurança, pois que é necessário saber, em concreto, que enquadramento têm os factos, i.e., qual a qualificação jurídica dos mesmos: qualificação que tem tanto de precária quanto de necessária ao exercício das competências próprias e originárias da polícia.

Nos casos criminais, é necessário subsumir os factos relevantes aos tipos legais de crime, sendo necessária uma análise estrutural dos tipos, de modo a se determinar a tipicidade (Palma, 2018, p. 98)

É o enquadramento jurídico dos factos que permitirá determinar se os mesmos preencherão a tipicidade de um crime de natureza pública, semi-pública ou particular, com todas as consequências que advêm deste enquadramento. Os OPC têm, pois, de realizar o enquadramento

jurídico-criminal da situação necessário ao desenvolvimento das suas competências próprias e originárias, e só e sempre nessa medida. A título de exemplo, os OPC têm de saber se se trata de um crime semipúblico, sendo necessária a apresentação de queixa para, em flagrante delito, se realizar a detenção (artº. 255.º, n.ºs 1, al. a), e 3 do CPP), mas, não sendo apresentada a queixa, os OPC devem enviar o expediente para o Ministério Público, pois é a este que compete fazer o enquadramento jurídico da situação (qualificação jurídica) em ordem à decisão sobre a abertura de inquérito, podendo entender que, afinal, se trata de um crime público e, por isso, determinando a abertura de inquérito sem necessidade de queixa (artºs. 48.º, 53.º, n.º 2, al. a), e 242.º, n.ºs 1, al. a), e 3 do CPP). Assim como realizam o enquadramento jurídico dos factos na apreciação de uma (eventual) detenção realizada por privado (artº. 255.º, n.º 1, al. b) do CPP) para decisão quanto aos procedimentos seguintes (e.g. tratando-se de crime particular, a PSP não recebe o detido, nem vai elaborar um auto sumário de entrega, pois não pode haver detenção, conforme artº. 255.º, n.ºs 2 e 4 do CPP) ou para apreciação de um dos requisitos para emissão de mandado de detenção fora de flagrante delito por APC, i.e, casos em que é admissível a prisão preventiva (artºs. 257.º, n.º 2, al. a), e 202.º do CPP).

Nos casos contraordenacionais, o enquadramento jurídico, para além de determinar a atuação administrativa, ditará quais as entidades que terão posteriormente intervenção no processo, como entidades instrutórias e decisórias, conforme o respetivo regime legal.

Nas situações de perigo para a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, pessoas e bens, tratando-se de categoria vasta, poderá ter enquadramento na Lei de Segurança Interna, mas também em outra legislação, como por exemplo na Lei de Saúde Mental (e.g. tratar-se de uma situação de perigo iminente para bens jurídicos, de relevante valor, próprios ou alheios, de natureza pessoal ou patrimonial, criada por portador de anomalia psíquica grave devido a ela, conforme artºs. 22.º e 12.º, n.º 1, da LSM, aprovada pela Lei n.º 36/98, de 24 de julho) ou na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (e.g. tratar-se de perigo atual ou iminente para a vida ou de grave comprometimento da integridade física ou psíquica da criança ou jovem, conforme artºs. 3.º e 91.º, da LPCJP, aprovada em anexo à Lei n.º 147/99, de 1 de setembro).

Em conclusão, na presente etapa – enquadramento jurídico dos factos – realiza-se a subsunção dos factos aos regimes legais fundamentadores de uma ação policial, determinando-se se:

- (i) os factos relevantes da ocorrência constituem crime; e/ou
- (ii) os factos relevantes da ocorrência constituem contraordenação; e/ou
- (iii) os factos relevantes da ocorrência configuram uma situação de perigo para a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, pessoas e bens.

— Procedimentos policiais a adotar

Nesta etapa, são definidos os procedimentos policiais a adotar e qual a qualidade da entidade competente.

O primeiro aspeto a ter em conta neste âmbito, concomitante à chegada à ocorrência policial, é a adoção de procedimentos emergentes, nomeadamente a garantia da segurança da atuação policial e a promoção do socorro a feridos graves.

Garantidos aqueles aspetos prioritários, os procedimentos e a respetiva fundamentação dependem da natureza da ocorrência: se criminal, se contraordenacional, se em âmbito da ordem, segurança e tranquilidade públicas; de notar que a ocorrência pode ser, como se disse, pluridisciplinar.

Apurada a natureza da ocorrência, e naturalmente concomitante aos procedimentos a adotar, porquanto critério de legitimidade, é necessária a definição da entidade competente para a determinação e prática dos procedimentos: em âmbito criminal, se autoridade de polícia criminal ou órgão de polícia criminal; em âmbito administrativo, se autoridade policial ou agente policial; em âmbito de ordem e segurança públicas, se autoridade de polícia ou agente de polícia.

Os procedimentos policiais terão base legal, mas é de referir a existência de diversa doutrina policial interna estabelecedora de concretos procedimentos (Elias, 2022, p. 90). Pretendendo este estudo ser de caráter integral, isto é, potencialmente aplicável a diversas forças e serviços de segurança que lidem com ocorrências policiais, debruçar-nos-emos unicamente sobre a fonte legal e não sobre regulamentação interna que conduziria a uma visão parcelar.

Se a ocorrência tiver natureza criminal, os procedimentos a adotar têm enquadramento na legislação processual penal, mormente no CPP, agindo os polícias na qualidade de órgãos de polícia criminal e/ou de autoridades de polícia criminal,

A base jurídica de atuação decorrerá, em especial, das medidas cautelares e de polícia e da detenção. A este nível, é necessário ter-se presente a

competência para a determinação da medida em concreto, nomeadamente quando se tratar de medidas que sejam da competência própria das APC (R. S. Pereira & Caires, 2023, p. 221; Valente; 2016).

Os procedimentos policiais resultarão da resposta a diversas questões, a saber:

- Existe flagrante delito? (artº. 256.º do CPP);
- Há lugar a detenção em flagrante delito? (artº. 255.º, n.ºs 1 a 3);
- Há apenas lugar à identificação do suspeito? (artº. 255.º, n.º 4);
- O processo deve seguir os trâmites do processo comum ou do processo sumário (artºs. 254.º, n.º 1, al. a), 141.º ou 381.º);
- Devendo seguir os trâmites do processo sumário, o detido é apresentado em ato seguido à detenção, é libertado e notificado ou continua detido até apresentação? (artº. 385.º);
- Não havendo flagrante delito, estão verificados os pressupostos para se ordenar a detenção fora de flagrante delito? (artº. 257.º, n.º 2).
- Não havendo detenção (em flagrante ou fora de flagrante) há, ainda assim, fundada suspeita da prática de crime, da pendência de processo de extradição ou de expulsão, de que tenha entrado ou permaneça em situação irregular em território nacional) (art. 250.º, n.º 1) ou da pendência de mandado de detenção? (artº. 250.º)

Acresce a resposta às seguintes perguntas:

- Quais as providências cautelares necessárias e urgentes para assegurar os meios de prova? (artº. 249.º);
- Existem pessoas, lugares, animais ou coisas a examinar e que tipo de vestígios existem? (artºs. 249.º, n.º 2 e 171.º, n.º 1);
- É necessário, e em que medida, proibir a entrada ou o trânsito de pessoas no local do crime? (artºs. 249.º, n.º 2, al. a), e 171.º, n.º 2);
- É necessário determinar o não afastamento de pessoas do local do exame e, se alguém se quiser afastar, obrigá-las a permanecer no local? (artº. 249.º, n.º 2, al. a), e 173.º);
- Há pessoas com informações úteis a identificar? (artº. 249.º, n.º 2, al. b), e 250.º, n.º 8);

- Quais os instrumentos, produtos, vantagens, animais, coisas ou objetos a apreender (artº. 249.º, n.º 2, al. c) e 178.º, n.º 1);
- Há fundamento para a identificação na qualidade de suspeito (artº. 250.º, n.ºs 1 e 2); Qual o meio pelo qual o suspeito vai ser identificado? (artº. 250.º, n.ºs 3 a 7); É realizada revista ao suspeito? (artºs. 251.º e 174.º, n.ºs 1, 5 e 6);
- É realizada busca? (artºs. 251.º e 174.º, n.ºs 2 e 5);
- Há necessidade de apreender correspondência? (artº. 252.º);
- Verificados os pressupostos, existe necessidade de se proceder a localização celular? (artº. 252.º-A).

Para cada procedimento relevante, é necessário saber se basta a qualidade de OPC ou se se exige a de APC para o praticar, ordenar ou autorizar.

Assim, em súmula parcial, a definição dos procedimentos de polícia criminal decorre e consiste no seguinte: (i) Analisar se a situação configura um flagrante delito ou fora de flagrante de delito; (ii) Avaliar quais as medidas cautelares e de polícia necessárias; (iii) Avaliar a competência para praticar, ordenar ou autorizar as medidas cautelares e de polícia e a detenção aplicáveis ao caso; (iv) Apreciar e demonstrar a verificação dos pressupostos e requisitos de todas as medidas adotadas/a adotar; (v) Decidir sobre a detenção ou mera identificação do(s) suspeito(s); (vi) Diferenciar a detenção que deva seguir a forma de processo comum face à de processo sumário; (vi) Decidir sobre o encaminhamento do detido (apresentação a tribunal; libertação ou manutenção da detenção até apresentação, se processo sumário e não for possível a apresentação imediata).

Ainda neste domínio, e quando os factos qualificados pela lei como crime sejam praticados por menor entre 12 e os 16 anos, os procedimentos decorrem da Lei Tutelar Educativa (LTE), aprovada em anexo à Lei n.º 166/99, de 14 de setembro.

Caso a ocorrência tenha natureza contraordenacional, os procedimentos a adotar têm enquadramento na legislação contraordenacional, agindo os polícias na qualidade de agentes policiais e/ou de autoridades policiais. A título de direito subsidiário, aplicar-se-á o Código Penal quanto a lacunas do regime substantivo (artº. 32.º do RGCO) e as normas de processo criminal quanto a lacunas do regime processual (artº. 41.º do RGCO).

Neste âmbito, a base jurídica de atuação decorre das medidas previstas no RGCO e nos regimes especiais aplicáveis (acrescendo, naturalmente, as que

tiverem enquadramento no direito subsidiário). Os procedimentos policiais consistirão em saber, nomeadamente:

- Se se verifica flagrante delito de contraordenação? (artº. 48.º, n.º 1, do RGCO e artº. 256.º do CPP ex vi do artº. 41.º do RGCO);
- Quais as medidas necessárias para impedir o desaparecimento de provas? (artº. 48.º, n.º 1, do RGCO);
- Se há e quais os objetos a apreender? (artº. 48.º-A, n.º 1, do RGCO);
- Há fundamento para a identificação na qualidade de agente de uma contraordenação? (artº. 49.º do RGCO);
- Qual o meio pelo qual o agente vai ser identificado? (artº. 49.º do RGCO e artº. 250.º, n.ºs 3 a 5 ex vi do artº. 41.º do RGCO);
- Existe consentimento do visado para recolha de provas mediante colisão com a reserva da vida privada (e.g. revista ou busca), exames corporais ou prova de sangue? (artº. 42.º, n.º 2 do RGCO);
- Há testemunhas a identificar? (artºs. 44.º e 52.º do RGCO).

Em domínios específicos, os procedimentos policiais decorrem da legislação especial. Por exemplo, no domínio do consumo de estupefacientes, o regime da identificação, revista e apreensão das substâncias está previsto no artº. 4.º da Lei n.º 30/2000.

Para cada procedimento relevante, é necessário indagar sobre a competência para a atuação, que estará atribuída a agente policial ou autoridade policial. Assim, em súmula parcial, a definição dos procedimentos de polícia administrativa decorre e consiste no seguinte:

- (i) Analisar se a situação configura um flagrante delito ou fora de flagrante de delito contraordenacional;
- (ii) Avaliar quais as medidas administrativas cautelares necessárias;
- (iii) Avaliar a competência para praticar, ordenar ou autorizar as medidas administrativas cautelares aplicáveis ao caso;
- (iv) Apreciar e demonstrar a verificação dos pressupostos e requisitos de todas as medidas adotadas/a adotar.

De modo sumário, destacamos que no âmbito vasto do perigo para a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, pessoas e bens, os procedimentos policiais podem depender, conforme a situação: da Lei de Segurança

Interna, em concreto das medidas de polícia e medidas especiais de polícia aplicáveis à situação, sendo necessário apurar previamente da competência para a determinação das mesmas (se por autoridade de polícia ou se viável por agente de polícia), conforme artºs. 28.º a 34.º da LSI; da Lei de Saúde Mental, em especial das normas que preveem a atuação das autoridades de polícia e dos agentes de polícia em situações de internamento de urgência (artº. 23.º da LSM); da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (e.g. artºs. 13.º, 64.º, 66.º, 70.º, 91.º e 92.º, da LPCJP).

Em súmula, no que respeita aos procedimentos policiais e independentemente da natureza da ocorrência, os mesmos poderão ser tomados face a pessoas, animais, coisas e lugares. Eis uma metodologia tópica apta a não olvidar sujeitos e objetos carentes de ações policiais.

— Expediente a elaborar e destino

Nesta terceira e última etapa, dever-se-á identificar qual o expediente a elaborar. O expediente constitui o suporte formal dos procedimentos policiais adotados, isto é, documenta os atos praticados, e tem também a finalidade de reportar informação relevante. A determinação do concreto expediente depende, pois, dos procedimentos tidos.

As regras formais e materiais de elaboração do expediente criminal, aplicáveis subsidiariamente ao expediente contraordenacional, por força do artº. 41.º do RGCO, constam dos arts 92.º (língua dos atos e nomeação de intérprete), 93.º (participação de surdo, de deficiente auditivo ou de mudo), 94.º (forma escrita dos atos processuais), 95.º (assinatura), 99.º (auto), 100.º (redação do auto), 243.º (auto de notícia) e 246.º (forma, conteúdo e espécies de denúncias).

No âmbito criminal, o expediente mais vulgar relacionado com a resolução de ocorrências policiais será o seguinte: Auto de notícia (artº. 243.º do CPP); Auto de denúncia/queixa (artºs. 242.º, 244.º, 246.º, 49.º e 50.º do CPP); Auto de notícia por detenção (artº. 255.º do CPP); Auto de constituição de arguido (artºs. 57.º, 58.º e 59.º do CPP); Termo de identidade e residência (artº. 196.º CPP); Mandado de detenção fora de flagrante delito (artºs. 257.º e 258.º do CPP); Comunicação da detenção (artº. 259.º do CPP); Auto de libertação do detido (artº. 261.º do CPP); Auto de libertação e notificação (artº. 385.º do CPP); Auto de apreensão (artºs. 249.º, n.º 2, al. c) e 178.º do CPP); Auto de revista (artºs. 251.º e 174.º do CPP); Auto de busca (artºs. 251.º e 174.º do CPP); Auto de busca domiciliária (artº. 177.º do CPP); Auto de apreensão (artºs. 249.º, n.º 2, al. c) e 178.º do CPP); Auto de identificação (artº. 250.º, n.ºs 6 e 7 do CPP); Relatório (artº. 253.º

do CPP). Existe outro diverso expediente que aqui mencionamos a título suplementar, porquanto se relaciona com a atuação no âmbito de processo criminal instaurado, já, portanto, em regra, ao abrigo de competência delegada: Auto de inquirição/declarações (128.º ss); Auto de declarações do arguido (artº. 140.º do CPP; Auto de declarações do assistente e das partes civis (artº. 145.º do CPP); Auto de acareação (146.º); Auto de reconhecimento de pessoas (artº. 147.º do CPP); Auto de reconhecimento de objetos (artº. 148.º do CPP); Auto de reconstituição (artº. 150.º); Auto de perícia (artºs. 151.º ss e 157.º); Auto de exame (artº. 171.º CPP); Auto de revista e busca (artºs. 174.º e 177.º); Auto de apreensão (artº. 178.º); Auto de selagem (artº. 184.º); Termo de entrega (artº. 186.º); Auto de interceção e gravação de escutas telefónicas (artº. 188.º, n.º 1, do CPP); Auto de transcrição de escutas telefónicas (artº. 188.º, n.º 3, do CPP); e, Mandado de comparência (artº. 273.º, n.º 1, do CPP).

O expediente criminal elaborado em virtude de resolução de ocorrência policial (i.e. nas fases preliminares da notícia do crime, medidas cautelares e de polícia e detenção) tem como destino, em regra, o Ministério Público (artºs. 248.º, 253.º, n.º 2, 259.º, al. b), e 178.º, n.º 6, do CPP). Mas há casos em que a comunicação deverá ser feita ao Juiz de Instrução Criminal (artºs. 252.º-A, 253.º, n.º 2, e 259.º, al. a), do CPP).

No âmbito contraordenacional, considerar-se-á, entre outro, o seguinte expediente: Auto de notícia por contraordenação (artº. 48.º do RGCO); Auto da ocorrência (artº. 4.º, n.º 1, da Lei n.º 30/2000); e, Auto de apreensão (artº. 48.º-A do RGCO; artº. 4.º, n.º 1, da Lei n.º 30/2000). É de relevar a existência de regras especiais em determinados âmbitos contraordenacionais (e.g. artºs. 170.º e 169.º-A do Código da Estrada, aprovado em anexo ao DL n.º 114/94, de 3 de maio). O expediente será encaminhado para a autoridade administrativa material e territorialmente competente para o processamento e instrução do processo de contraordenação (artºs. 33.º a 36.º e 48.º, n.º 3, do RGCO). Assim, a título de exemplo, o expediente será encaminhado: para a PSP, tratando-se de contraordenação no âmbito das armas e munições (artº. 106.º, n.º 2, do RJAM); para a PSP ou GNR, sendo contraordenação relativa à segurança privada (artº. 61.º, n.º 2, da LSP, e 11.º, n.º 2, do DL n.º 135/2014, de 8 de setembro); para o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I. P.), tratando-se de contraordenação por prática discriminatória (artº. 18.º, n.º 2, da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto); para a ANSR, sendo contraordenação rodoviária prevista no Código da Estrada (artº. 169.º, n.º 1, do CE) ou Câmara Municipal (n.º 7 do artº. 169.º do CE); para a APCVD, tratando-se de contraordenação relativa à segurança e combate ao racismo,

à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos (artº. 43.º, n.º 2, da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho); para a CDT, no âmbito de contraordenação por consumo de estupefacientes (artº. 5.º, n.º 1, da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro); para a ASAE, tratando-se de contraordenação ao regime das infrações antieconómicas e contra a saúde pública (artº. 73.º, n.º 2, do DL n.º 28/84, de 20 de janeiro); para a Câmara Municipal, no caso de infrações enquadradas no âmbito do DL n.º 310/2002, de 18 de dezembro (artºs. 50.º e 52.º, n.º 2, do mesmo diploma).

De referir que nos casos de concurso de crime e contraordenação ou quando, pelo mesmo facto, uma pessoa possa incorrer em responsabilidade criminal e outra em responsabilidade contraordenacional, o processamento da contraordenação cabe às autoridades competentes em processo criminal (artºs. 38.º e 39.º do RGCO), pelo que o expediente terá como destino o Ministério Público, assim como, naturalmente, se a autoridade administrativa entender que os factos constituem crime (artº. 40.º do RGCO).

Quanto ao expediente relacionado com as situações de perigo para a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, pessoas e bens, atenta a diversidade de origem do perigo e as finalidades dos procedimentos, apresenta-se distinto entre si, salientando-se, a título de exemplo: no âmbito da LSI, o auto correspondente à medida de polícia especificamente adotada, a comunicação ao tribunal da aplicação de medida especial de polícia prevista no artº. 29.º da LSI (artº. 33.º da LSI) ou a solicitação para autorização prévia pelo juiz de instrução, não havendo urgência ou perigo na demora, nos casos específicos das medidas especiais de polícia das als. e) a h) do artº. 29.º (artº. 32.º, n.º 3, e 33.º, n.º 2, da LSI); no âmbito da LSM, o mandado de condução ao estabelecimento hospitalar com urgência psiquiátrica de referência, emitido por autoridade de polícia (artºs. 23.º, n.º 1, e 24.º da LSM), o auto que atesta a condução referida realizada por agente de polícia, em casos de impossibilidade de emissão prévia do mandado, atenta a urgência e perigo na demora (artº. 23.º, n.ºs 3 e 4, da LSM) ou a comunicação imediata da condução ao MP (artº. 23.º, n.º 5, da LSM); e, no âmbito da LPCJP, o expediente próprio relativo à comunicação das situações de perigo às comissões de proteção (artº. 64.º da LPCJP), à intervenção adotada, nomeadamente em casos urgentes, bem como a correspondente comunicação ao MP (artº. 91.º da LPCJP).

Em súmula, nesta etapa deverá ser identificado, em consonância com os procedimentos policiais adotados, qual o expediente a elaborar e o respetivo destino.

Conclusão

A necessidade de um método para resolução de ocorrências policiais assenta, por um lado, na complexidade, multidisciplinaridade e transversalidade das ocorrências policiais e, por outro, na existência de um largo espectro de competências próprias e originárias adstritas à Polícia, nas suas várias vestes.

Os fundamentos de tal método residem no Direito e na Ética.

As aplicações e vantagens de um método jurídico-policial de resolução de ocorrências policiais são diversas, nomeadamente: (i) a resolução metódica de ocorrências policiais, no momento da sua verificação; (ii) a análise e avaliação, a posterior, da resolução de ocorrências policiais; e, (iii) a decisão sobre o encaminhamento do expediente, no que respeita às entidades subseqüentes. A sistematização de tal método dotará, assim, os profissionais de polícia, a vários níveis, do(s) critério(s) jurídico(s) de análise e decisão de ocorrências policiais.

Como esboço de tal método, projetamos as seguintes etapas:

- (i) enquadramento jurídico dos factos;
- (ii) procedimentos policiais a adotar; e,
- (iii) expediente a elaborar.

O aprofundamento deste método e o necessário apuramento da sua sistematização deve ocorrer no âmbito do Direito Policial. Tal poderá desvendar um sistema jurídico de análise de ocorrências policiais – uma teoria da ocorrência policial. Cremos que é também por aqui que, sob o prisma das Ciências Jurídicas, serão trilhados os próximos 40 anos das Ciências Policiais.

Referências bibliográficas

- Afonso, J. J. R. (2010/2011). A localização celular como medida cautelar e de polícia: Hermenêutica do artigo 252.º-A do CPP. *Galileu: Revista de Economia e Direito*, 15(2)/16(1), 29-66.
- Afonso, J. J. R. (2020). *A segurança em espetáculos de futebol*. Lisbon International Press.
- Canotilho, J. J. Gomes, e Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª Edição revista. Reimpressão. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- Cícero (2017). *Dos deveres (De officiis)*. Edições 70.

- Clemente, P. J. L. (2015). Cidadania, polícia e segurança. ISCPSI.
- Clemente, P. J. L. (2016). Ética policial: Da eticidade da coação policial. ISCPSI.
- Climent Durán, C. (1998). Detenciones ilegales policiales. Tirant lo Blanche.
- Costa, J.F. (1983). Formas do crime. In Jornadas de Direito Criminal: O novo Código Penal português e legislação complementar (pp. 153-184). CEJ.
- Costa, J.F. (2010). A análise das formas (ou a análise das “formas do crime”: em especial a tentativa). Revista de Legislação e de Jurisprudência, 139(3962), 289-299.
- Dias, A. S. (2018). Direito das Contra-Ordenações. Almedina.
- Dias, A. S. & Pereira, R. S. (2023). Direito das Contra-Ordenações (2.ª ed.). Reimpressão. Almedina.
- Dias, H. V. (2023) Teoria geral da segurança: A Polícia como figura constitucional e internacional da segurança. ISCPSI.
- Dias, J. F. & Andrade, M. C. (1997). Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena. Coimbra Editora.
- Elias, L. (2022). Ciências Policiais e segurança interna: Desafios e prospetiva (2.ª ed.). ISCPSI.
- Faria, M. J. (2001). Direitos fundamentais e direitos do Homem (3.ª ed.). ISCPSI.
- FRA, European Union Agency for Fundamental Rights. (2019). Fundamental rights-based police training: A manual for police trainers. Publications Office of the European Union.
- Gouveia, J. B. (2020). Direito da segurança: Cidadania, soberania e cosmopolitismo (2.ª ed.). Almedina.
- Júnior, A. L. S. (2009). Fundamentos jurídicos da atividade policial: Uma abordagem histórica e de direito comparado das atividades de polícia administrativa e polícia judiciária. Editora Suprema Cultura.
- Landrove Díaz, G. (1999). Detenciones ilegales y secuestros. Tirant lo Blanche.
- L'Heuillet, H. (2004). Alta polícia, Baixa política: Uma abordagem histórica da Polícia. Editorial Notícias.
- Marchal Escalona, A. N., Cobo Parra, J., Pereira Quadrado, A., & San Román Plaza, C. (2008). In J. Escalante Castarroyo (Coord.), Manual del Policía (5.ª ed.). La Ley, Grupo Wolters Kluwer.
- Mendes, P. S. (2004). As proibições de prova no processo penal. In M. Fernanda Palma, Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais (pp. 133-154). Almedina.
- Mendes, P. S. (2014). Lições de Direito Processual Penal. Reimpressão. Almedina.
- Miranda, J. (2017). Direitos fundamentais. Almedina.
- Monjardet, D. (1996). Ce que fait la police: Sociologie de la force publique. La Découvert.

- Palma, M. F. (2006). Da “tentativa possível” em Direito Penal”. Almedina.
- Palma, M. F. (2017). A legítima defesa da autoridade policial. In J. F. Costa et al. (Org.), Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade (pp. 903-917), BFDUC.
- Palma, M. F. (2018). Direito Penal – Parte geral: A teoria geral da infração como teoria da decisão penal (3.ª ed.). Reimpressão. AAFDL.
- Pereira, R. C. (2020). Dos crimes cometidos por agentes das forças de segurança no exercício de funções. *Anatomia do Crime*, 11, 11-22.
- Pereira, R. S, & Caires, J. G. (2023). Processo Penal. Almedina.
- Poiares, N. (2018). Serviço policial e direito da saúde. *Pensar Enfermagem*, 22(1), 75-84.
- Poiares, N. (2023). Polícia e direitos humanos: Multiculturalismo, género, saúde mental e LGBTQIA+. Almedina.
- Raposo, J. (2006a). Direito Policial I. Almedina.
- Raposo, J. (2006b). O regime jurídico das medidas de polícia. In J. Miranda (Coord.), Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcelo Caetano no Centenário do seu nascimento, Vol. I (pp. 693-704). Coimbra Editora.
- Renaud, M. (2001). Fundamentos éticos da cidadania. In *Educar hoje. Enciclopédia dos Pais*. Vol. VI. Viver a cidadania. Lexicultural.
- Santos, N. R. P. (2009). Localização celular... Para além da medida cautelar e de polícia. In M. M. G. Valente (Coord.), Estudos comemorativos dos 25 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em homenagem ao Superintendente-chefe Afonso de Almeida (pp. 591-624). Almedina.
- Santos, N. R. P. (2017). Da atuação dos seguranças privados na prevenção criminal: A intervenção perante o crime. ISCPSI.
- Santos, N. R. P. (2020a). O facto no Direito Penal securitário: Em especial, as incriminações de atos preparatórios no terrorismo. *Anatomia do Crime*, 11, 23-80.
- Santos, N. R. P. (2020b). Repressão contraordenacional no âmbito da violência no desporto. *Politeia*, 17, 13-36.
- Santos, N. R. P. (2021). Contraordenações no âmbito económico: sua investigação e a problemática dos meios intrusivos de obtenção da prova. *C&R – Revista de Concorrência e Regulação*, 13(46-47), 73-120.
- Silva, G. M. (2001). Ética policial e sociedade democrática. ISCPSI.
- Sousa, A. F. (2016). Manual de Direito Policial: Direito da ordem e segurança públicas. Vida Económica.
- Valente, M. M. G. (2005). Teoria geral do Direito Policial (1.ª ed.). Almedina.
- Valente, M. M. G. (2013). Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humano. Universidade Católica Editora.

Valente, M. M. G. (2016). As autoridades de polícia criminal: (Já) é tempo de clarificar a sua intervenção no processo penal. In A. Piton & A. Carneiro (Coord.), *Liber Amicorum Manuel Simas Santos* (pp. 875-891). Rei dos Livros.

Valente, M. M. G. (2019). *Teoria geral do Direito Policial* (6.ª ed.). Almedina.

Valente, M. M. G. (2020). *Consumo de drogas: Reflexões sobre o quadro legal* (8.ª ed.). Almedina.

Vicente, M. B., & Vilaça, A. P. (1985). *A base do serviço policial*. Oficinas Gráficas do Estabelecimento Prisional de Vale de Judeus – Alcoentre.

Waldron, J. (2011). How law protects dignity. New York University School of Law: Public Law and Legal Theory Research Paper Series. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1973341