

# Ciências Policiais: o Recorte Jurídico-Político da Ideia de Segurança

Hélder Valente Dias

## Introdução

Escolhemos, para a nossa comunicação, o título “Ciências Policiais: o Recorte Jurídico-Político da Ideia de segurança”. Pretendemos com ele anunciar um conteúdo do texto que traduz o nosso contributo, enquanto profissional, docente e investigador, para o momento que hoje se assinala: 40 anos de Ciências Policiais, sob o prisma das Ciências Jurídicas. As Ciências Policiais, sob este ângulo, não são mais do que uma modalidade normativa (de relevo, é certo, desde sempre, e de relevo crescente, nas últimas décadas)<sup>1</sup>, do saber de segurança.

---

1 A modernidade, na qual se configuraram e desenvolveram os Estados nacionais, pensou uma clara contraposição entre o espaço dominado pela civilização (o interior, a segurança interna ou a Polícia e suas regras e princípios jurídicos) e o espaço não dominado ou da barbárie (o exterior, a segurança internacional, a guerra e, mais tarde, a defesa, ou a guerra em legítima defesa, e suas regras e princípios jurídicos). Mas no momento em que a expansão civilizadora abarca o mundo inteiro, quando a globalização não deixa nada de fora, a civilização racional interna e a violência externa parecem misturar-se. Assim, o potencial de barbárie, que tinha sido repellido para a periferia e para o exterior, volta para o centro e para o interior e a divisão entre civilização e violência já não é traçada por limites que separam as trevas exteriores do espaço interior da razão. Sobre esta força fáctica do mundo actual, Daniel Innerarity, *A Sociedade Invisível: Como Observar e Interpretar as Transformações do Mundo Actual*, Lisboa, Teorema, 2009, p. 73. A partir daqui, e com o apagamento fáctico da linha que separa a segurança interna da externa, duas teses se erguem: uma, que nós não acompanhamos, e que, de resto, não se tem imposto, tanto no plano dos factos como no plano normativo, cedendo àquela

O nosso propósito é, então, o de recortar, reafirmando-as, por necessárias à vida colectiva, o conjunto das normas jurídico-políticas, cimeiras, que dão corpo à ideia de segurança, de todas as seguranças, incluindo aquela que é fim (missão e atribuição) da Polícia. Esta ideia assim recortada é muito perturbada por inúmeras circunstâncias fácticas actuais, que se vêm dizendo e apresentando, acriticamente, a maior parte das vezes, mas que agora aqui não se discutem, como novas e, por isso, geradoras de uma diferente normatividade, mais adequada às necessidades da vida da modernidade tardia, o que, obviamente, não podemos acompanhar, sem que tudo passe por um prévio e severo crivo crítico da razão.

Estruturamos a nossa apresentação por tópicos – em 10 tópicos. Esta abordagem tópica, como se sabe, não permite abranger toda a realidade tratada, já que deixa de fora muitos aspectos de pormenor e detalhe, o que representa uma desvantagem, mas facilita a compreensão do essencial, pois sublinha, com intensidade, as linhas directoras, o que permite captar melhor o centro da problemática, residindo neste ponto a sua principal vantagem. No final, alinhamos, em jeito de conclusões, os eixos fortes da ideia de segurança, que importa realizar todos os dias, porque este é um bem jurídico que não pode ser tomado como adquirido para sempre.

## Segurança e seguranças

A Polícia e o seu saber são parte, desde sempre, da evolução histórica da pessoa, da sociedade e das instituições que são as principais unidades de

---

força fáctica e aos velhos poderes, tende a misturar as duas tipologias de segurança, fazendo intervir as duas em simultâneo, tanto interna como externamente, quanto a certos assuntos designados de novas ameaças; a outra, mais conforme com a nossa posição, reconhecendo, no plano fáctico, aquele apagamento da linha de separação, sublinha a força teórica da razão, da lei e da civilização, que vai impondo, no plano externo, na segurança externa e internacional, a custo, crescentes regras e princípios da segurança interna e da civilização. Sobre esta posição, Hélder Valente Dias, *A Polícia Líquida: Uma Tarefa Administrativa em Debate e em Reconstrução*, Tese de Doutoramento, Lisboa, Faculdade de Direito da UNL, 2017, p. 402 a 404. Neste mesmo sentido, e nas palavras de Hélène L’Heuillet, hoje, “o mundo é como um Estado cujo interior são os outros Estados”. Hélène L’Heuillet, *Alta Polícia Baixa Política: Uma Visão Sobre a Polícia e a Relação com o Poder*, Lisboa, Editorial Notícias, 2004, p. 200. Se assim for, a força normativa da razão, associada aos factos sociológicos observados e aos valores dominantes do estado actual da civilização, impõe um crescente avanço, em direcção ao espaço exterior e da barbárie, das regras da segurança interna e da civilização, e não o inverso.

sobrevivência do indivíduo, onde tem destacado papel o Estado<sup>2</sup>. Atenta a teoria das funções do Estado<sup>3</sup>, a Polícia integra-se na função administrativa e é parte de uma das suas primeiras e mais importantes tarefas: a da segurança. Claro que a tarefa administrativa da segurança é guiada pela função política do Estado, conformada pela função legislativa e controlada, quanto à legalidade, pela função jurisdicional. Mas a tarefa administrativa da segurança não é um exclusivo da Polícia. Por isso, a Polícia é uma modalidade de segurança, a par de outras consideradas clássicas: a defesa nacional (por meios militares ou civis), as informações da república, nas suas dimensões de segurança ou estratégicas, a protecção e o socorro, a paz e a segurança internacional, ao nível global, e o espaço de segurança, justiça e liberdade ou a defesa e segurança, ambos no seio da União Europeia. Numa outra perspectiva, atento o fim e o âmbito predominantes de cada uma daquelas modalidades, falamos de segurança interna ou de segurança externa ou, quando englobamos todas, de segurança nacional. A segurança nacional é o resultado dos contributos parcelares, autónomos, mas harmonizáveis, de cada uma daquelas modalidades de segurança e, ainda, de todo o potencial nacional científico, económico, industrial, cultural, humano, histórico, estratégico.

### **A segurança como fenómeno de política de força e de política jurídica democráticas e sociais**

A Polícia e, em geral, toda a segurança, nas suas diferentes modalidades, que usam como meio característico a autoridade ligada à coerção jurídica e à força física, é marcada, em primeiro lugar, por ser um fenómeno de política fáctica de força (associada à ideia de Estado moderno absoluto ou de soberania, que concentrou toda a força para garantir a segurança de todos contra qualquer resistência ou violência). Depois, em segundo lugar, é marcada por um fenómeno de política jurídica (associada à ideia de Estado

- 
- 2 Etimologicamente, o vocábulo polícia mergulha as suas raízes longínquas, não sendo muito diferente hoje, na palavra grega *politeia*, que encontra correspondência na expressão latina *politia*, associada à polis. Esta serve para designar a constituição, o ordenamento, o regime ou a forma de governo da cidade-estado, incluindo o estatuto dos cidadãos, que são, dentre os membros desta, aqueles que participam na vida política. Sobre esta e outras acepções do termo polícia, João Raposo, *Direito Policial I*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 21 a 24.
  - 3 Sobre a teoria das funções do Estado, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, 1.ª Ed., Lisboa, Dom Quixote, 2004, p. 35 a 38.

de direito, que submeteu o uso da coerção e da força à legalidade e à proporcionalidade)<sup>4</sup>. Por fim, é marcada por um fenómeno democrático (o que significa que a força permitida é aquela que resulta da vontade democrática do povo expressa pelos modos previstos) e por um fenómeno social (o que significa que para prosseguir a segurança não se age só limitando direitos, mas também ampliando direitos ou melhorando a qualidade de vida ou, por vezes, tão só harmonizando direitos, não estando em causa actuações directamente limitadoras ou ampliadoras).

### **A polissemia da segurança**

O conteúdo da palavra “segurança” é polissémico, debatido, discutido, apropriado, muitas vezes indevidamente, por todos os sectores, e varia no tempo e no lugar. A segurança está em permanente construção e reconstrução e os perigos associados a esta liquidez são muitos. Sobre a sua noção, o mais que se pode dizer é que “a segurança é uma qualidade do que está seguro e seguro é o que está livre de perigo”. O perigo e a sua prevenção (umas vezes antes, evitando-o, outras durante, interrompendo-o, e outras ainda depois, ajudando os tribunais a reprimi-lo) são os eixos ontológicos, teleológicos e axiológicos da segurança no Estado Moderno<sup>5</sup>. A segurança é ampla e transversal a todas as funções do Estado e a todas as tarefas da função administrativa do Estado e para ela concorrem também os privados, tando ao nível local, nacional ou internacional<sup>6</sup>. É, contudo, possível reduzir o seu âmbito ao seu significado mais comum. Neste sentido, é uma actividade, de prevenção do perigo de dano, quase sempre urgente, desenvolvida por certos serviços, em regra públicos, que usam como meio característico, mas não exclusivo, a coerção jurídica e a força. Em última análise, trata-se de lutar, no verdadeiro sentido da palavra, e não no seu sentido figurado, contra todas as violências. Falamos, então, das instituições mandatadas para o uso legítimo da força contra qualquer violência. Esta actividade e organização da segurança assim reduzida é, geralmente, entendida objectiva e racionalmente, como é próprio do período racionalista e iluministas que tem dominado a nossa existência colectiva. Mas não são, hoje, poucos

---

4 Sobre o Estado, e, em geral, todas as suas manifestações, como fenómeno de política de força e de política jurídica, Reinhold Zippelius, *Teoria Geral do Estado*, 3.ª Ed., Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho, Lisboa, Fundação Calouste de Gulbenkian, 1997.

5 José Francisco de Faria Costa, *O Perigo em Direito Penal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000, p. 358.

6 Esta visão, na literatura, toma a designação de *governance* da segurança.

os que a vêem mais como um mero fenómeno comunicativo (a segurança, nesta perspectiva, é aquela que é efectivamente comunicada) ou como um sentimento, uma subjectividade (nesta perspectiva, a segurança tem que ser pensada também atentas as expectativas das pessoas) ou, ainda, como um ideal, em que tudo o que não é perigo zero é sinónimo de fracasso de segurança<sup>7</sup>.

### **A segurança como fim do Estado**

A segurança é um fim do Estado, desde o Estado absoluto até hoje, a que a história juntou, depois, mais dois, a justiça, principalmente com o Estado liberal de direito, e o bem-estar, com o Estado de direito democrático e social<sup>8</sup>. Conhecida a noção de segurança, por justiça entende-se equidade, dando a cada um o que é seu e lhe pertence por mérito ou demérito próprios. A justiça, por uma parte, está associada à ideia de aplicação de sanções ou prémios e, por outra, à distribuição ou redistribuição de riqueza ou dos bens essenciais à vida colectiva e individual. O bem-estar diz respeito à fruição satisfatória dos principais bens económico, sociais e culturais e, ainda, à providência no infortúnio, por exemplo na doença, no desemprego ou na velhice. Estes três fins estão muitas vezes em conflito entre si. Enquanto outros tipos históricos de Estado os hierarquizavam, para resolver a sua conflitualidade, o Estado de direito democrático e social procura sempre o compromisso e a concordância prática entre todas as finalidades em conflito. Por isso, a segurança é sempre pensada e praticada com justiça e com bem-estar e vice-versa<sup>9</sup>.

### **Acepções da segurança**

Aquela parte do Estado que se denomina de segurança, nas suas múltiplas modalidades, sendo uma dela, e de relevo, a Polícia, tem três principais

---

7 Sobre estes modos de ver a segurança, principalmente na perspectiva da Ciência Política, Raquel Duque, “Singularidades da Coexistência da Liberdade e da Segurança em Democracia”, in *Liberdade e Segurança*, Coordenação de Eduardo Pereira Correia, Lisboa, Edições do ISCP/ICPOL, 2015, p. 56.

8 A Constituição da República Portuguesa não é mais do que um instrumento jurídico-político, do Estado e da sociedade ou do Estado-colectividade, que visa a prossecução, em simultâneo, destes três fins.

9 Hélder Valente Dias, *Teoria Geral da Segurança: a Polícia Como Figura Constitucional e Internacional da Segurança*, Lisboa, Editora do Centro de Investigação (ICPOL) do ISCP/ICPOL, 2023, p. 66 e seguintes.

acepções que merecem tratamento jurídico diferenciado: a constitucional, a internacional e a administrativa<sup>10</sup>. Na constitucional, a segurança, nas suas diferentes modalidades, participa do Estado como figura constitucional e soberana e goza do poder constituinte e legislativo, o que lhe permite alterar-se. Na internacional, a segurança é parte do Estado como entidade internacional e, por isso, é soberana ou semi-soberana. Na administrativa é uma função, uma organização e um poder do Estado organização administrativa, que exerce apenas um poder constituído, subordinado à Constituição e às leis, sem poder constituinte e legislativo e sem soberania. Nas três acepções, a segurança só pode ser bem compreendida se, a todo o tempo, se distinguirem os seus três principais sentidos: o funcional (para que fins se dirige a segurança ou o que se faz para produzir e fornecer segurança), o orgânico (como se organiza a estrutura de serviços e órgãos da segurança) e o formal (que poderes ou competências detêm os titulares que preenchem certos órgãos para prosseguir os fins dos seus serviços de segurança)<sup>11</sup>.

### **Princípios estruturantes da segurança**

Entre nós, toda a actividade, organização e poder de segurança estão submetidos, simultaneamente, a vários princípios estruturantes, que traduzem valores irrenunciáveis, que, por serem a base do sistema jurídico-político, moldam, indelevelmente, não só a ideia de segurança, mas também todos os domínios da vida jurídico-política. Estamos a pensar, desde logo, no princípio do Estado soberano, no princípio republicano, no princípio democrático, no princípio social, no princípio unitário, no que respeita à forma de Estado, e no princípio do Estado de direito (que contém, dentro dele, os princípios da dignidade da pessoa humana, da juridicidade e da constitucionalidade, da separação de poderes, da segurança e da confiança jurídicas, da igualdade e da proporcionalidade)<sup>12</sup>. Estes princípios, por serem estruturantes e por se situarem no topo da hierarquia das normas, na sua espécie de princípios, sendo a outra espécie a das regras, por um lado, harmonizam-se entre si, porque todos se situam ao mesmo nível,

---

10 A propósito destas três acepções do Estado, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª Ed., 8.ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2014, p. 219 e 220.

11 É assim em todo o Direito Administrativo, quando se estuda a função, a organização e os poderes dos serviços e órgãos públicos. Entre muitos autores, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *Direito Administrativo...*, Tomo I, 1.ª Ed., 2004.

12 Todos presentes na Constituição da República Portuguesa, logo nos artigos 1.º a 6.º.

quando em conflito, e, por outro lado, determinam o concreto conteúdo dos restantes princípios que conformam toda a segurança, e que a seguir se indicam, por estes se situarem abaixo na hierarquia das referidas normas, na modalidade de princípios. Tendencialmente, os princípios estruturantes conformam toda a ordem jurídica e toda a função, organização e poder do Estado, incluindo a função administrativa do Estado, e, dentro dela, a tarefa da segurança, em todas as suas modalidades – uma delas a Polícia. De seguida, a própria função administrativa, na sua tarefa de segurança, na modalidade de polícia, é ela própria conformada por inúmeros princípios que mais directamente se lhe aplicam, harmonizando-se uns com os outros, quando em conflito, mas que não têm o âmbito, o objecto, a amplitude e o peso daqueles princípios estruturantes.

### **Legalidade densa e discricionariedade. Princípios gerais e sectoriais do funcionamento da Segurança**

A segurança, num Estado de direito democrático, com aqueles princípios e valores estruturantes, obedece a uma legalidade densa, o que a submete, quanto aos fins dos serviços e ao agir dos órgãos, ao exercício de poderes vinculados. Por isso, no que concerne, pelo menos, à competência para agir e aos fins a atingir, têm destacado papel o princípio da tipicidade, da vinculação funcional, da proibição do excesso e o da reserva de lei restritiva. Quanto ao mais, as actividades de segurança dizem-se, tendencialmente, discricionárias, em especial quanto ao como, quando e com que meios agir (e também se dizem desprocedimentalizadas e desformalizadas)<sup>13</sup>. Mas esta discricionariedade (desprocedimentalização e desformalização) não é arbitrariedade. É uma liberdade condicionada ainda orientada pelos princípios jurídicos, gerais e sectoriais, do funcionamento da segurança. A dogmática destes princípios, que orientam o decisor no espaço deixado em aberto pela lei, (não só no momento administrativo ou jurisdicional da aplicação da lei, mas também no momento da decisão política e legislativa), pode ser assim compreendida:

---

13 É assim por duas razões determinantes: a imprevisibilidade e variabilidade da actividade da segurança que, em regra, não pode ser antecipada, pelo menos bem, pelo legislador; e a urgência, que obriga o decisor a centrar a sua conduta nos aspectos centrais e nucleares da prevenção do perigo de dano, deixando de lado as formalidades e os procedimentos que não são essenciais a esse fim. Densificação jurídica e imprevisibilidade da matéria a regular, por um lado, e urgência e procedimentalização e formalização, por outro, apresentam-se como parcialmente incompatíveis.

- (i) O foco, o norte e a essência da administração da segurança é sempre a prossecução do concreto interesse público (princípio do interesse público) protegido pela regra jurídica (é o que se chama eficácia);
- (ii) Este interesse público é prosseguido com supremacia sobre os cidadãos (sub-princípio da autoridade dentro do princípio do interesse público);
- (iii) Mas este interesse público não pode ser prosseguido de qualquer modo, isto é, há limites: primeiro, não se podem diminuir, para além do necessário, os direitos e interesses dos cidadãos (princípio do respeito dos direitos e interesses individuais); segundo, deve agir-se dentro da juridicidade (princípio da legalidade ou da jurisdicionalidade); terceiro, devem seguir-se as regras da melhor qualidade técnica, tática, estratégica ou científica, o que habitualmente toma a designação de eficiência, (princípio da boa administração);
- (iv) No limite destas obrigações, proibições e permissões, como se deve agir daqui em diante e ainda no espaço deixado em aberto pela lei? Em primeiro lugar, em obediência aos restantes princípios gerais da administração (igualdade, proibição do excesso, na sua tripla dimensão de proporcionalidade, necessidade e adequação, justiça, imparcialidade e boa-fé). Em segundo lugar, em obediência aos princípios especiais do sector da administração da segurança que em concreto estiver em acção (como, por exemplo, e salientando apenas alguns, o da concordância prática ou o da duração provisória, com frequência aplicáveis à polícia de segurança, ou o da verdade material ou o da investigação ou o do *in dubio pro reo*, sempre presentes nas actividades de polícia judiciária, ou o do poluidor pagador, quando pensamos na polícia do ambiente)<sup>14</sup>. Em terceiro lugar, pode, ainda, haver lugar à aplicação de princípios de natureza técnica ou material, e não já jurídica, como aqueles outros atrás referidos, sempre que o decisor administrativo decide preencher o espaço de liberdade e de discricionariedade concedido pela lei com recurso a normas de natureza técnica, na sua espécie de princípios: é o caso do princípio da iniciativa, da surpresa, da visibilidade, da necessidade de conhecer, entre muitos outros.

---

14 Sobre estes princípios, Hélder Valente Dias, *Teoria Geral...*, 2023, p. 127 a 130.

## A segurança na ordem Constitucional

A segurança, como fim do Estado, umas vezes, como tarefa da função administrativa, outras, ou também como direito subjectivo e como dever que se impõe a todos os cidadãos, por força das teorias do contrato social, não é o único valor presente na ordem constitucional. A par dele existem outros de igual dimensão axiológica, como são o da auto-determinação, nas vertentes liberdade e responsabilidade, o do desenvolvimento pessoal, o da justiça e o do bem-estar. Todos em conjunto, depois de harmonizados entre si, por via do compromisso possível ou da sua concordância prática quando em conflito, determinam um certo estado de convivência, uma ordem normativa fundamental e uma orientação num determinado sentido. Por isso, a segurança não é um valor absoluto, mas, antes e sempre, harmonizável com os outros valores. É esta ordem de valores constitucionais, realizados e praticados todos os dias, que proporciona, em primeira linha, a segurança ou, até antes dela, a convivência pacífica e paz pública, por iniciativa de quase todos os cidadãos, por se tratar de uma ordem constitucional a todos conveniente e por todos requerida, promovida e defendida.

Quando esta ordem constitucional alcança um determinado mínimo, fala-se em segurança colectiva, paz pública e em convivência pacífica. Trata-se, porém, de uma paz pública relativa e não absoluta, pois não se exclui o uso da coerção jurídica e, se necessário, da força, para impor e fazer respeitar as normas jurídicas. A ordem constitucional é uma ordem de coerção e, nesta medida, uma ordem de segurança e paz. A aderência voluntária dos cidadãos a essa ordem faz com que, habitualmente, não seja necessário o recurso à força, faz com que raramente seja necessário ameaçar com o uso da força e faz com que só excepcionalmente seja necessário o uso da força. Consenso e força, em doses variáveis, são as palavras-chave desta problemática<sup>15</sup>.

## A Segurança excepcional

Nas palavras de J. J. Gomes Canotilho<sup>16</sup>, é preciso prever na Constituição, e nunca fora dela, medidas necessárias para a defesa da ordem constitucional em situações de anormalidade que podem surgir. Trata-se, no essencial, de prever o exercício de poderes públicos extraordinários, porque está em

---

15 Hélder Valente Dias, *Teoria Geral...*, 2023, p. 66 e seguintes.

16 J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., 5.ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2003, p. 1085.

causa a alma do Estado e é preciso salvá-la. O estado de necessidade obriga a repensar a dialética, o equilíbrio e o compromisso entre segurança e autoridade, auto-determinação, desenvolvimento pessoal, justiça e bem-estar. Compreende-se, assim, a existência de dois poderes no quadro do Estado de direito: um para as situações de normalidade, outro para situações de crise e de necessidade<sup>17</sup>. A Constituição da República Portuguesa, no seu art.º 19.º, n.º 2, prevê, como situações de estado de necessidade, a agressão efectiva ou eminente estrangeira, a grave ameaça da ordem constitucional e a calamidade pública. São estados de anormalidade constitucional o de emergência, o menos grave, e o de sítio, o mais gravoso. Ambos podem ser estados de necessidade internos ou externos<sup>18</sup>.

### A segurança como norma, facto e valor

Para terminarmos o percurso da nossa exposição e antes de concluirmos, diremos, ainda, que a segurança não pode ser entendida como um *facto* normativamente desvinculado, isto é, sem *normas* jurídicas (num puro realismo sociológico). A segurança tão pouco pode ser vista como um puro sistema de *normas* jurídicas, livres dos *factos* sociológicos (num puro idealismo jurídico)<sup>19</sup>. O comportamento humano, para além do relevo dos *factos* sociológicos, a que não se retira o protagonismo devido, é orientado, também, por um sentido, sempre necessário à estabilidade e orientação da vida humana, e, nessa medida, por *normas* de *dever ser*. Estas *normas* ligam-se e contêm ideais de valor, guias, modelos de comportamento humano. As pessoas e as sociedades precisam de uma ordem normativa

17 Sobre o direito de necessidade, J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, 7.ª Ed., 5.ª Reimpressão, 2003, p. 1085 e seguintes.

18 Alguns, poucos, mas com importante projecção, fazem repetidamente alusão, confundindo a situação jurídico-política actual com outros momentos da história portuguesa, e quando por referência têm a incerteza, os perigos e os riscos dos tempos pós-modernos, a um pretenso “estado de crise”, supra constitucional ou prévio e ao lado da Constituição, para justificar um modo diferente de arrumar a função, a organização e os poderes da segurança. Mas não é assim. Num Estado constitucional de direito democrático e social cessa toda a tradição da segurança em colisão com a Constituição, não havendo nenhuma segurança lícita atrás, à frente ou ao lado da Constituição.

19 Para Miguel Reale, o Direito é um fenómeno cultural. Facto, valor e norma são as três dimensões essenciais da experiência jurídica, porque o Direito sempre se concretiza num espaço e num tempo e realiza um valor em conformidade com uma norma. É da correlação e integração que une estes três aspectos da experiência jurídica que provém o autêntico significado de uma norma. Miguel Reale, *Teoria Tridimensional do Direito*, 5.ª Ed., São Paulo, Saraiva, 1994.

objectiva e subjectivamente comum, que sirva de guia de comportamento individual e colectivo. Nesta medida, as *normas* jurídicas fazem parte da realidade da segurança a par dos *factos* sociológicos e dos *valores* fundamentais que atravessam o Estado-colectividade. As *normas* jurídicas da segurança, enquanto *dever ser*, só são eficazes se forem observadas na vida quotidiana. As *normas* jurídicas da segurança têm que servir realmente de directiva de acção e têm que possuir uma permanente possibilidade de serem cumpridas e realizadas, no sentido da sua execução coerciva e através da força, se necessário e possível<sup>20</sup>.

## Conclusão

1. A segurança é hoje, simultaneamente, um fenómeno de política de força e de política jurídica, nos dois casos democrático e social, sintetizado, quanto às suas regras, princípios e valores fundamentais, na Constituição. A segurança é, por um lado, um fim do Estado, mas também é uma tarefa da função administrativa e, ainda, um direito subjectivo e um dever de todos os cidadãos. Por outro lado, no seu sentido mais comum, a segurança tem como conteúdo prevenir perigos de dano, urgentes, de tutela jurídica, contra todos os bens essenciais à vida colectiva, lutando e recorrendo à força contra todas as violências, se necessário e possível.
2. A tutela jurídica da segurança é densa, quanto à competência e aos fins a atingir, estabelecendo-se poderes vinculados, e é discricionária, desprocedimentalizada e desformalizada naquilo que não pode ou deve ser previsto pelo legislador, gerando-se, então, poderes discricionários. Mas esta discricionariedade é uma liberdade, ainda assim, sempre condicionada, em primeiro lugar, pelos princípios estruturantes do sistema jurídico-político, e, em segundo lugar, pelos princípios gerais e sectoriais do funcionamento da actividade de segurança<sup>21</sup>.

---

20 *Norma, facto e valor* (entendidos como as três dimensões essenciais de experiência jurídica) e *jus-naturalismo* (que funda a validade das normas em princípios universais e acessíveis à razão), *jus-positivismo* (que funda a validade das normas na sua aprovação pelo Estado) e *jus-realismo* (que funda a validade das normas, sobretudo, na sua aplicação e realização fáctica quotidiana) são, então, determinantes, para ser erguer e, depois, compreender e colocar em execução a nossa perspectiva da ideia jurídico-política de segurança, aqui exposta.

21 Este condicionamento não parte só dos princípios jurídicos do funcionamento, mas também dos princípios da organização da segurança, embora nesta comunicação não se faça referência a eles.

3. Realizar, simultaneamente, várias ordens mais gerais – auto-determinação, desenvolvimento pessoal, segurança, justiça e bem-estar – é o propósito do sistema jurídico-político. A Constituição tem uma identidade ontológica, teleológica e axiológica e assenta em certos pressupostos e princípios estruturantes, jurídicos, políticos, filosóficos, éticos, morais, que determinam e conformam a forma de pensar e realizar a segurança.
4. Destacam-se três formas de conceber a segurança, a que todos estão vinculados, no exercício das diferentes funções do Estado e das diferentes modalidades de segurança, no âmbito da função administrativa do Estado:
  - 4.1 Em primeiro lugar, diremos que se prossegue não a segurança, mas a paz. Quando a ordem constitucional atinge um determinado mínimo, fala-se em ordem e paz. Esta ordem mais geral faz enlevar a segurança na liberdade responsável, no desenvolvimento pessoal, na justiça e no bem-estar. Trata-se aqui de domínios constitucionais autónomos, mas harmonizáveis, quando em conflito, e convergentes;
  - 4.2 Em segundo lugar, esta paz é relativa e não absoluta, pois não se exclui o uso da coerção jurídica e da força. A ordem jurídico-constitucional é uma ordem de coerção e, nessa medida, de segurança e paz. No domínio funcional, orgânico e formal do uso da força, a segurança nacional é o resultado dos contributos parcelares da segurança interna – atribuída à Polícia, embora a possa transcender; da defesa nacional – direccionada, em exclusivo, contra ameaças e agressões externas, não se esgotando na defesa militar e por meios militares; da cooperação que, numa e noutra matéria, se faz com a União Europeia (espaço de liberdade, segurança e justiça e política de segurança e defesa); de todo o potencial político, económico, social e cultural, nacionais; e, finalmente, da paz e segurança internacional. Também aqui se trata de domínios autónomos, mas convergentes e coordenáveis;
  - 4.3 Em terceiro lugar, e nas situações de excepção previstas – de emergência e de sítio, internos ou externos – em que são necessários poderes e força excepcionais para afrontar problemas de excepção, trata-se de segurança com menos auto-determinação, menos desenvolvimento pessoal, menos justiça e menos bem-estar. Mas, mesmo assim, este agigantamento da segurança, maior no estado de sítio e menor no de emergência, não pode significar que se reduza a zero ou comprima para além do necessário os restantes domínios.

## Referências

- Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª Ed., 8.ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2014.
- Canotilho, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., 5.ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2003.
- Constituição da República Portuguesa
- Costa, José Francisco de Faria, *O Perigo em Direito Penal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000.
- Dias, Hélder Valente, *A Polícia Líquida: Uma Tarefa Administrativa em Debate e em Reconstrução*, Tese de Doutoramento, Lisboa, Faculdade de Direito da UNL, 2017.
- Dias, Hélder Valente, *Teoria Geral da Segurança: a Polícia Como Figura Constitucional e Internacional da Segurança*, Lisboa, Editora do Centro de Investigação (ICPOL) do ISCPSI, 2023.
- Duque, Raquel, “Singularidades da Coexistência da Liberdade e da Segurança em Democracia”, in *Liberdade e Segurança*, Coordenação de Eduardo Pereira Correia, Lisboa, Edições do ISCPSI-ICPOL, 2015.
- Innerarity, Daniel, *A Sociedade Invisível: Como Observar e Interpretar as Transformações do Mundo Actual*, Lisboa, Teorema, 2009.
- L’Heuillet, Hélène, *Alta Polícia Baixa Política: Uma Visão Sobre a Polícia e a Relação com o Poder*, Lisboa, Editorial Notícias, 2004.
- Raposo, João, *Direito Policial I*, Coimbra, Almedina, 2006.
- Reale, Miguel, *Teoria Tridimensional do Direito*, 5.ª Ed., São Paulo, Saraiva, 1994.
- Sousa, Marcelo Rebelo de e Matos, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, 1.ª Ed., Lisboa, Dom Quixote, 2004.
- Zippelius, Reinhold, *Teoria Geral do Estado*, 3.ª Ed., Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho, Lisboa, Fundação Calouste de Gulbenkian.