



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA  
**VI CURSO DE COMANDO E DIREÇÃO POLICIAL**

Trabalho Individual Final

**O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão  
Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre  
Vinculação e Discricionariedade**

Auditor

**Hugo Renato da Costa Salgueiro Abreu**

Lisboa, 03 de Outubro de 2025

# O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

## Resumo

O presente trabalho tem como tema “O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade”. Procura-se compreender de que forma o princípio da legalidade, enquanto fundamento estruturante do Estado de direito democrático e do direito administrativo português, se articula com a autonomia técnica e tática do Corpo de Intervenção da Polícia de Segurança Pública (PSP) no contexto da tomada de decisão operacional.

Parte-se da constatação de que as forças de segurança estão rigidamente vinculadas à lei, mas enfrentam, em cenários complexos e imprevisíveis, a necessidade de adotar decisões rápidas que implicam margens de discricionariedade. A investigação assenta numa metodologia qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e análise documental, que integra doutrina de direito administrativo, estudos de ciências policiais e regulamentos operacionais da PSP, como o Despacho n.º 2/GDN/2008 (PSP, 2008), o Manual de Ordem Pública (PSP, 2016a) e várias Normas de Execução Permanente (NEP).

O estudo conclui que o Corpo de Intervenção se encontra subordinado ao princípio da legalidade e ao comando hierárquico, mas dispõe de autonomia técnica e tática que lhe confere discricionariedade legítima para adequar a execução das ordens às circunstâncias concretas. O contributo da investigação reside na clarificação deste equilíbrio entre vinculação e discricionariedade, propondo ainda o reforço de mecanismos de *accountability* e de formação jurídica dos comandantes, para que a margem decisória seja exercida sempre dentro do quadro democrático.

**Palavras-chave:** Polícia de Segurança Pública; Corpo de Intervenção; Princípio da Legalidade; Vinculação; Discricionariedade;

O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da  
PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

**Abstract**

The theme of this paper is ‘The Principle of Legality and Operational Decision-Making in the PSP Intervention Corps: Between Constraint and Discretion.’ It seeks to understand how the principle of legality, as a fundamental basis of the democratic rule of law and Portuguese administrative law, interacts with the technical and tactical autonomy of the Public Security Police (PSP) Intervention Corps in the context of operational decision-making.

It starts from the observation that security forces are strictly bound by the law but, in complex and unpredictable scenarios, face the need to make quick decisions that involve margins of discretion. The research is based on a qualitative methodology, based on bibliographic research and documentary analysis, which integrates administrative law doctrine, police science studies and PSP operational regulations, such as Order No. 2/GDN/2008 (PSP, 2008), the Public Order Manual (PSP, 2016a) and various Permanent Enforcement Rules (NEP).

The study concludes that the Intervention Corps is subject to the principle of legality and hierarchical command, but has technical and tactical autonomy that gives it legitimate discretion to adapt the execution of orders to specific circumstances. The contribution of the research lies in clarifying this balance between binding and discretionary powers, while also proposing the strengthening of accountability mechanisms and legal training for commanders, so that decision-making powers are always exercised within a democratic framework.

**Keywords:** Public Security Police; Intervention Corps; Principle of Legality; Binding; Discretion;

O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da  
PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

**Índice**

Resumo .....	ii
Abstract.....	iii
Introdução.....	1
Estado da Arte.....	4
O princípio da legalidade na atuação policial .....	4
A discricionariedade e a vinculação no contexto operacional.....	5
O Corpo de Intervenção da PSP: estrutura, missão e enquadramento legal.....	6
Desafios e limites legais na tomada de decisão operacional .....	7
Metodologia.....	8
Desenvolvimento e Análise .....	10
O impacto do princípio da legalidade na decisão operacional do Corpo de Intervenção.....	10
Vinculação e Discricionariedade: legitimidade e eficácia.....	12
O comando do Corpo de Intervenção: vinculação hierárquica e autonomia técnica e tática .....	15
Dilemas jurídico-operacionais e uso da força .....	18
Comparação internacional e reflexão crítica.....	21
Conclusão .....	23
Referências .....	26

# O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

## Introdução

O princípio da legalidade constitui um dos pilares fundamentais do Estado de Direito Democrático, consagrado no artigo 3.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), segundo o qual a validade das leis e dos demais atos do Estado depende da sua conformidade com a Constituição. No domínio da atividade administrativa e, em especial, na atuação policial, este princípio assume relevância acrescida, uma vez que está em causa a possibilidade de restrição de direitos, liberdades e garantias fundamentais. A Polícia de Segurança Pública (PSP), enquanto força de segurança de natureza civil e dependente do Ministério da Administração Interna, encontra-se rigidamente vinculada à lei, devendo cada ato ou decisão ter fundamento jurídico explícito que legitime a sua prática (Freitas do Amaral, 2015).

A doutrina é unânime em reafirmar esta centralidade. Freitas do Amaral (2015) sustenta que a legalidade é o princípio fundamental do direito administrativo e a principal garantia da submissão da Administração à lei. Otero (2013) complementa, ao assinalar que a legalidade deve ser entendida em sentido amplo, abrangendo não apenas a lei formal, mas também princípios constitucionais e normas regulamentares. Caupers (1998) salienta que a legalidade é inseparável da legitimidade democrática, pois traduz a vontade do legislador democraticamente eleito. Já Rebelo de Sousa e Salgado de Matos (2014) defendem que a legalidade representa simultaneamente uma limitação da liberdade da Administração e a fonte da sua legitimidade, de modo que fora da lei não existe Administração legítima.

Contudo, a realidade operacional demonstra que, em situações concretas, a simples vinculação normativa se revela insuficiente dado que o exercício da função policial expõe os agentes a cenários de grande imprevisibilidade, urgência e complexidade, em que a aplicação mecânica da lei não fornece respostas adequadas. Nestas circunstâncias, torna-se indispensável a existência de uma margem de discricionariedade que permita adaptar a ação às necessidades concretas, sem violar os limites impostos pela legalidade já que a lei, por ser geral e abstrata, não consegue antecipar todas as situações concretas que a Administração enfrenta (Fontes, 2022).

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

É precisamente neste ponto que o debate ganha maior acuidade no seio do Corpo de Intervenção (CI) da PSP. Enquanto subunidade operacional especializada, vocacionada para o controlo de distúrbios, a manutenção da ordem pública e a intervenção em cenários de elevada perigosidade, o CI atua num espaço onde a legalidade é simultaneamente o seu fundamento e a sua limitação. O Despacho n.º 2/GDN/2008 (PSP, 2008) e o Manual de Ordem Pública (PSP, 2016a) reconhecem-lhe autonomia técnica e tática, mesmo quando subordinado ao comando hierárquico do policiamento, o que significa que a execução prática das ordens depende de um equilíbrio entre vinculação e liberdade decisória.

A complexidade desta tensão manifesta-se em episódios concretos. Nas manifestações contra a austeridade em 2012, por exemplo, o CI foi chamado a intervir em contextos de elevada pressão social e política, em que a decisão de avançar, conter ou como executar a ordem dependia da avaliação discricionária do comandante do efetivo ainda que estivesse diretamente vinculado à ordem do comando estratégico e operacional (NEP AOOOS/DO/01/26, PSP, 2016b). Do mesmo modo, em encontros desportivos de risco, como clássicos de futebol, a atuação do CI exige conciliar a salvaguarda da ordem pública com a proteção de direitos fundamentais, como a liberdade de reunião.

A problemática central deste trabalho traduz-se, portanto, na articulação entre o princípio da legalidade e a discricionariedade inerente à tomada de decisão operacional. Até que ponto os comandantes e operacionais do CI estão vinculados a uma atuação estrita, de natureza legal-formal? E em que medida lhes é concedida uma margem de apreciação que lhes permita adaptar ordens e ações às circunstâncias específicas do terreno? A questão de investigação que orienta o estudo pode ser formulada nos seguintes termos: como se concilia o princípio da legalidade com a discricionariedade necessária à tomada de decisão operacional no Corpo de Intervenção da PSP?

A relevância do tema decorre de várias razões. Em primeiro lugar, porque a compreensão do equilíbrio entre vinculação e discricionariedade é indispensável para garantir que a atuação policial se mantém dentro dos parâmetros do Estado de Direito Democrático. Em segundo lugar, porque a missão do CI envolve diretamente a proteção, manutenção e reposição da ordem pública, da paz social e de direitos fundamentais, como a segurança, a liberdade de

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

reunião e de manifestação. Finalmente, porque os desafios contemporâneos — desde manifestações de grande dimensão até ameaças terroristas ou fenômenos de violência urbana — exigem que as forças de intervenção consigam responder com eficácia, sem comprometer os princípios da legalidade democrática.

## **Estado da Arte**

### **O princípio da legalidade na atuação policial**

O princípio da legalidade constitui, segundo Freitas do Amaral (2015), o princípio fundamental do direito administrativo e a principal garantia da submissão da Administração à lei. A Administração carece de poderes originários, só podendo atuar quando e como a lei o permita, o que traduz a essência do Estado de Direito Democrático.

Paulo Otero (2013) desenvolve a ideia de legalidade em sentido amplo, sublinhando que esta não se limita à lei formal, abrangendo todo o ordenamento jurídico, incluindo princípios constitucionais e normas regulamentares. Nesta mesma linha, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos (2014) acentuam que a legalidade é simultaneamente uma limitação da liberdade da Administração e a fonte da sua legitimidade. A legalidade tem assim uma dupla função: por um lado, constitui “limite à atuação da Administração; por outro, representa a sua base e fundamento” (Rebelo de Sousa, 1999, pp. 88-89). O autor distingue entre a preferência de lei, que proíbe a atuação contrária à norma, e a reserva de lei, que impõe a existência de norma habilitante prévia, sendo ambos estruturantes de um modelo jurídico-administrativo fundado na separação de poderes. Desta forma, podemos afirmar que “o Direito não surge agora como um limite externo à atividade administrativa, mas como a única forma de manifestação dessa atividade” (Soares, 1955, p. 83).

Aplicada ao domínio policial, esta exigência torna-se ainda mais imperativa, sendo a atividade policial uma das que mais diretamente interfere com os direitos fundamentais dos cidadãos, a sua estrita conformidade à lei é condição essencial de legitimidade (Fontes, 2022).

### **A discricionariedade e a vinculação no contexto operacional**

A lei, por mais precisa que seja, não consegue antecipar a totalidade das situações que a Administração enfrenta. Surge, assim, a discricionariedade administrativa, entendida por Rebelo de Sousa e Salgado de Matos (2014) como a possibilidade de a Administração optar entre diferentes soluções juridicamente válidas, tendo em vista a prossecução do interesse público.

Otero (2013) distingue entre vinculação absoluta — quando a lei regula exhaustivamente uma decisão, sem margem de escolha — e vinculação relativa, em que subsiste liberdade de apreciação. Para o autor, a discricionariedade funciona como uma válvula de adaptação da legalidade às circunstâncias concretas da vida administrativa. Na mesma linha, Figueiredo Dias e Oliveira (2005) reforçam que a atividade administrativa deve ser entendida como jurídica em si mesma, e não apenas como instrumento de gestão. Desenvolvendo-se sob a égide do Direito, todas as suas dimensões — desde a organização interna até à relação com os particulares — são regidas por normas jurídicas que produzem efeitos obrigatórios. Neste campo, merece destaque o papel do Código do Procedimento Administrativo (CPA), cujo artigo 3.º reafirma expressamente a vinculação da Administração à Constituição, à lei e ao Direito. Este princípio é fundamental para garantir o respeito pelos direitos fundamentais, a previsibilidade da atuação administrativa e a possibilidade de controlo jurisdicional dos atos da Administração.

No domínio policial, a discricionariedade apresenta-se como inevitável e funcional. Patrick Vale (2013), na sua tese sobre o princípio da legalidade como critério de decisão operacional, sustenta que este princípio deve orientar a decisão, mas não pode ser aplicado de forma rígida, sob pena de comprometer a eficácia da atuação policial. Andreia Gonçalves (2014) observa que a decisão policial constitui sempre um exercício de ponderação entre riscos, direitos e valores. Bruno Alves (2013) destaca os dilemas éticos e jurídicos inerentes à decisão operacional, enquanto Luís Camilo (2011) chama a atenção para a pressão temporal que condiciona o processo decisório.

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

Como recorda Freitas do Amaral (2015), a conceção moderna de legalidade liga-se à submissão da Administração à lei como expressão da vontade geral, numa lógica de separação de poderes e de proteção dos direitos dos cidadãos, significando que “toda a atividade administrativa se encontra submetida ao *império da lei*” (p. 117). A legalidade, nestes termos, é simultaneamente um limite e uma garantia: limita o poder discricionário da Administração e garante que esta atua dentro dos parâmetros do interesse público, da igualdade, da imparcialidade e da segurança jurídica. Nesse sentido, “toda a atividade da Administração Pública constitui um permanente jogo de equilíbrio entre componentes vinculadas e componentes discricionárias, entre o que resulta expressamente previsto na lei e o que pode ser objeto de livre apreciação” (Fontes, 2022, p. 52).

Esta inevitabilidade da discricionariedade encontra reflexo também nos regulamentos da PSP. A NEP OPSEG/DEPOP/01/05 (PSP, 2005) estipula que a força só pode ser utilizada quando estritamente necessária, adequada e proporcional e embora a norma seja clara, a avaliação concreta do que é necessário ou proporcional cabe ao comandante ou ao técnico de ordem pública executante no terreno, traduzindo uma margem de discricionariedade técnica. A “discricionariedade da atuação policial é muito limitada; limita-se à escolha dos meios mais adequados para a intervenção e à apreciação dos pressupostos dessa mesma intervenção” (Silva, 2001, p. 72).

### **O Corpo de Intervenção da PSP: estrutura, missão e enquadramento legal**

O Corpo de Intervenção integra a Unidade Especial de Polícia (UEP) e é a subunidade especializada vocacionada para a reposição da ordem pública em situações de grave ameaça à segurança coletiva. O Despacho n.º 2/GDN/2008 (PSP, 2008) define o CI como subunidade operacional da UEP, reserva da Direção Nacional, acionada em situações de grave ameaça à ordem pública, mantendo a sua autonomia técnica e tática.

A NEP AUOOS/DO/01/16 (PSP, 2011) confirma que o acionamento da UEP compete à Direção Nacional, mas sublinha que, quando destacadas para reforçar comandos territoriais, as subunidades ficam sob controlo operacional do comando apoiado, sem prejuízo da manutenção da sua autonomia técnica e tática.

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

O Manual de Ordem Pública (PSP, 2016a) estabelece que o comando deve respeitar a unidade hierárquica, mas valorizar a autonomia técnica das subunidades, assegurando a flexibilidade necessária à eficácia da resposta. Esta arquitetura normativa evidencia uma articulação entre vinculação hierárquica e autonomia especializada relevando a discricionariedade conferida aos técnicos de ordem pública.

### **Desafios e limites legais na tomada de decisão operacional**

A atuação do CI coloca os seus comandantes perante dilemas frequentes. O uso da força é o mais sensível, sendo regulado pelo Manual de Ordem Pública (PSP, 2016a) e pela NEP OPSEG/DEPOP/01/05 (PSP, 2005). Este manual determina que a intervenção musculada deve ser precedida de advertência clara, dando aos cidadãos oportunidade de cumprir voluntariamente a ordem policial.

Em manifestações como a da “Geração à Rasca” (2011) ou os protestos contra a austeridade (2012), o CI foi mobilizado para cenários de elevada tensão social. Nestes contextos, a decisão sobre avançar, recuar ou escalonar meios foi tomada em segundos, ilustrando a tensão entre vinculação legal e discricionariedade técnica. Neste quadro, importa ainda considerar a centralidade do conceito de ordem pública, elemento decisivo na relação entre policiamento e legitimidade democrática que como refere Ferreira de Oliveira (2015), corresponde à “ausência de toda a perturbação material ou a ausência de desordem” (p. 32), assumindo uma natureza imperativa e proibitiva que regula os interesses vitais de cada sociedade em determinado momento histórico.

### **Metodologia**

A investigação qualitativa revela-se a mais adequada para fenómenos complexos, em que se pretende interpretar significados, compreender dinâmicas e identificar padrões de atuação institucional. Creswell (2014) caracteriza este tipo de investigação como um processo de exploração em profundidade, que privilegia a interpretação contextualizada em vez da quantificação. Flick (2009) acrescenta que a abordagem qualitativa é especialmente pertinente em domínios sociais e institucionais, como o policial, onde as práticas não se limitam a dados mensuráveis, mas resultam de interações em contextos específicos.

No campo das Ciências Policiais, Lopes da Silva Júnior et al. (2002) sublinham a centralidade da investigação qualitativa, salientando que esta abordagem permite compreender a relação entre o enquadramento jurídico e a prática operacional. Os autores identificam a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental como técnicas essenciais, observando que a primeira assenta no estudo de fontes secundárias — livros, artigos, teses e dissertações — com vista a sistematizar o estado da arte sobre um determinado tema; enquanto a segunda se apoia em fontes primárias — despachos, regulamentos internos, relatórios ou atas —, permitindo contextualizar e interpretar a atuação policial. A análise documental deve, segundo esta mesma obra, cumprir três etapas: pré-análise, organização dos documentos e interpretação dos resultados.

O presente trabalho recorreu à pesquisa bibliográfica para analisar a doutrina clássica e contemporânea do direito administrativo português e a contribuições de investigações académicas realizadas no ISCPSI e na Academia Militar, que abordam a tomada de decisão policial em diversos contextos e prismas distintos – uns do ponto de vista legal e administrativo, outros do ponto de vista comportamental e heurístico. Esta revisão permitiu construir o quadro conceptual da análise, evidenciando os fundamentos jurídicos e operacionais da tensão entre vinculação e discricionariedade, optando pela vertente legalista e do foro do direito administrativo.

Em complemento, desenvolveu-se uma análise documental centrada nos regulamentos internos da PSP e nos instrumentos normativos que enquadram a atuação do Corpo de

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

Intervenção, como o Despacho n.º 2/GDN/2008, o Manual de Ordem Pública (PSP, 2016a) e as várias Normas de Execução Permanente (NEP). A análise destes documentos seguiu as etapas metodológicas recomendadas: numa primeira fase, realizou-se a pré-análise e seleção das fontes mais relevantes; numa segunda fase, procedeu-se à organização dos documentos em categorias temáticas (legalidade, vinculação hierárquica, autonomia técnica, uso da força, responsabilidade e *accountability*); finalmente, os dados foram interpretados à luz da doutrina administrativa e das ciências policiais.

O recurso à análise de conteúdo, na aceção de Bardin (2016), foi decisivo para extrair inferências válidas das fontes, permitindo identificar padrões e tensões entre o princípio da legalidade e a discricionariedade técnica, articulando-os com as categorias previamente definidas. Yin (2001) observa que a análise documental é particularmente relevante em estudos de caso sobre organizações complexas, pois possibilita validar interpretações através da triangulação de fontes. Com efeito, recorreu-se à triangulação entre doutrina jurídica, legislação nacional, regulamentos internos da PSP e investigações académicas em Ciências Policiais. Esta triangulação visou reforçar a validade das conclusões e evitar a dependência exclusiva de uma única tipologia de fontes. Esta estratégia metodológica é indispensável em ciências sociais aplicadas, permitindo confrontar diferentes perspetivas sobre o mesmo fenómeno (Quivy e Campenhoudt, 2019).

## **Desenvolvimento e Análise**

### **O impacto do princípio da legalidade na decisão operacional do Corpo de Intervenção**

O princípio da legalidade constitui o alicerce do Estado de Direito Democrático e da atividade administrativa em Portugal. A Constituição da República Portuguesa estabelece no artigo 266.º, que a Administração Pública prossegue o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (CRP). Por sua vez, A Lei Orgânica da PSP no n.º 2 do Art.º 1.º refere que “a PSP tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei” (Lei n.º 53/2007), traduzindo a exigência de que toda a atividade administrativa, incluindo a policial, se desenvolva em conformidade com a Constituição e a lei.

A doutrina clássica confirma esta centralidade. Segundo Freitas do Amaral (2015), a legalidade constitui o princípio fundamental do direito administrativo, funcionando como a principal garantia da submissão da Administração à lei sendo que, a Administração não dispõe de poderes originários, atuando apenas quando e como a lei o permite, sendo esta submissão uma expressão de legitimidade democrática. Por outro lado Paulo Otero (2013) defende uma conceção ampla de legalidade, que não se restringe à lei formal, mas abrange igualmente princípios constitucionais e normas regulamentares. Para Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos (2014), a legalidade constitui simultaneamente um limite à liberdade da Administração e a base da sua legitimidade democrática.

A atividade policial, enquanto função administrativa dotada de poderes de autoridade, implica frequentemente restrições a direitos fundamentais, o que obriga a uma atuação estritamente fundada na lei. Assim, “a vinculação diz-nos que a Administração Pública, em vez de gozar de uma liberdade genérica de ação, encontra-se subordinada a pautas ou parâmetros normativos de conduta, entendidos como o conjunto de regras e princípios a que deve obedecer” (Otero, 2013, p. 73).

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

Esta vinculação é particularmente exigente na atividade policial, que interfere diretamente com direitos, liberdades e garantias. José Fontes (2022) observa que, sendo a lei geral e abstrata, não consegue antecipar todas as situações concretas que a Administração enfrenta. Tal constatação demonstra que, embora a legalidade constitua a moldura incontornável da ação policial, a sua aplicação no terreno requer interpretação, concretização e, em determinados casos, adaptação às circunstâncias.

No caso do Corpo de Intervenção, esta articulação entre legalidade e realidade operacional assume especial relevância, sendo que a legalidade funciona não apenas como limite abstrato, mas como guia prático das decisões operacionais. A história recente confirma que a legalidade é simultaneamente limite e fonte de legitimidade. Nas manifestações contra a austeridade em 2012, a mobilização do CI foi alvo de intenso escrutínio público e mediático. A decisão de intervir, tomada pelo comandante do policiamento mas executada pelo CI, teve de respeitar critérios de necessidade e proporcionalidade, demonstrando que a eficácia policial não pode ser dissociada da conformidade jurídico-constitucional.

Importa também salientar que o princípio da legalidade se articula com a vinculação hierárquica: o CI atua subordinado ao comandante do policiamento, que define os objetivos da missão. Contudo, como se verá adiante, essa vinculação não elimina a autonomia técnica e tática reconhecida à subunidade (Despacho n.º 2/GDN/2008).

Deste modo, a legalidade não é apenas um conceito jurídico abstrato: é um fator estruturante que condiciona e molda a prática operacional diária do Corpo de Intervenção. Funciona como critério de validade dos atos, como limite à arbitrariedade e como garantia de que a ação policial se integra no Estado de Direito Democrático.

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

### **Vinculação e Discricionariedade: legitimidade e eficácia**

O princípio da legalidade impõe-se como critério absoluto da atuação administrativa, mas não elimina a existência de margens de apreciação. A discricionariedade é entendida por Rebelo de Sousa e Salgado de Matos (2014) como a possibilidade de a Administração optar entre diferentes soluções juridicamente válidas, sempre orientadas para a prossecução do interesse público. Otero distingue entre vinculação absoluta — quando a lei regula exaustivamente a decisão, não deixando margem de escolha — e vinculação relativa, em que subsiste liberdade de apreciação. Para o autor, a discricionariedade deve ser vista como “uma válvula de adaptação da legalidade às circunstâncias concretas da vida administrativa” (Otero, 2013, p. 103), permitindo que a ação administrativa não se torne ineficaz perante a complexidade social.

Na atividade policial, esta adaptação revela-se inevitável. José Fontes (2022) observa que a atuação policial decorre muitas vezes em cenários de imprevisibilidade e risco, em que a decisão é tomada em tempo real e sob forte pressão. Nestes contextos, a legalidade fornece a moldura normativa, mas não substitui o juízo prático do comandante ou do agente no terreno. Nesta mesma linha, Figueiredo Dias e Oliveira (2005) reforçam que a atividade administrativa deve ser compreendida como uma atividade jurídica em si mesma, não apenas como gestão técnica ou pragmática. Todas as dimensões da Administração — da sua organização interna à relação com os particulares — estão sujeitas a normas jurídicas que produzem efeitos obrigatórios. O Código do Procedimento Administrativo (CPA) consagra, no artigo 3.º, a vinculação da Administração à Constituição, à lei e ao Direito, princípio que assegura o respeito pelos direitos fundamentais, a previsibilidade da atuação administrativa e a possibilidade de controlo jurisdicional.

Freitas do Amaral (2015) lembra que a legalidade moderna se liga à submissão da Administração à lei como expressão da vontade geral, numa lógica de separação de poderes e de proteção dos cidadãos. Para o autor, “toda a atividade administrativa (...) está submetida ao império da lei” (p. 117). Assim, a legalidade surge como limite e como garantia: limita o poder discricionário da Administração e garante que esta atua dentro dos parâmetros do interesse público, da igualdade, da imparcialidade e da segurança jurídica. Nesta perspetiva,

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

“toda a atividade da Administração Pública é um permanente jogo e um balanço e equilíbrio entre componentes vinculadas e componentes discricionárias de atuação, entre o que resulta expressamente previsto na lei e o que pode ser objeto de escolha, de livre apreciação” (Fontes, 2022, p. 52).

A legalidade, portanto, não se resume à conformidade com a norma jurídica. Exige que toda a atuação seja praticada dentro da habilitação legal e em conformidade com o espírito da norma. Fontes (2022) sustenta que não existe espaço para arbitrariedade na atuação administrativa, na qual se inclui a atividade policial afirmando que toda a decisão deve ter fundamento direto na lei e ser exercida de forma proporcional, necessária e adequada aos fins legalmente definidos e onde qualquer margem de decisão só pode existir quando expressamente conferida por norma (Dias e Oliveira, 2005).

A própria regulamentação da PSP confirma esta necessidade de conciliar vinculação e discricionariedade. A NEP OPSEG/DEPOP/01/05 (PSP, 2005) estabelece que a força só pode ser utilizada quando estritamente necessária, adequada e proporcional. Embora a norma seja clara, a avaliação concreta do que é “necessário” ou “proporcional” cabe ao comandante no terreno, traduzindo uma margem de discricionariedade técnica. Do mesmo modo, a NEP AUOOS/DO/01/26 (PSP, 2016b) distingue entre níveis estratégico, operacional e tático, mas admite sobreposição de níveis em situações excepcionais, deixando ao comandante a responsabilidade de decidir como adaptar os meios disponíveis às circunstâncias.

Marcelo Rebelo de Sousa (1999) define a discricionariedade como um poder de opção juridicamente permitido, cuja validade depende da sua conformidade com os fins da norma habilitante. O autor explica que essa liberdade está densificada por critérios jurídicos e princípios constitucionais, possuindo limites internos (impostos pela própria norma) e externos (resultantes do ordenamento jurídico). Tal significa que se trata de uma liberdade de decisão juridicamente condicionada, orientada para o interesse público, e que exige sempre fundamentação adequada e respeito pelos princípios da proporcionalidade e da imparcialidade.

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

Assim, a discricionariedade consiste em “fazer uma coisa quando se poderia ter feito outra. Melhor, quando a lei permitiria que se tivesse feito outra” (Caupers 1998, p. 63). Deste modo, a “margem de livre decisão administrativa consiste num espaço de liberdade da atuação administrativa conferido por lei e limitado pelo bloco de legalidade, implicando, portanto, uma pelo menos parcial auto-determinação administrativa” (Sousa e Matos, 2014, p. 183). Os mesmos autores distinguem ainda várias formas de discricionariedade que podem coexistir: discricionariedade de ação, de escolha e criativa. Esta última, que Sérvulo Correia classifica como discricionariedade criativa, permite à Administração estruturar a sua atuação dentro dos limites jurídicos aplicáveis (Sousa & Matos, 2014).

Temos pois que a Administração não detém “liberdade pura”, mas uma liberdade juridicamente conformada, e que “na discricionariedade a lei não dá ao órgão administrativo competente liberdade para escolher qualquer solução que respeite a competência e o fim legal, antes o obriga a procurar a melhor solução que satisfaça o interesse público de acordo com os princípios jurídicos que condicionam ou orientam a sua atuação” (Amaral, pp. 91-92). De igual “a escolha aqui não é deixada ao livre-arbítrio dos órgãos administrativos” (Fontes, 2022, p. 53), pois, embora exista liberdade para decidir entre soluções igualmente válidas, essa liberdade não significa isenção de responsabilidade.

Também Paulo Otero (2013) aprofunda esta discussão ao considerar que a vinculação administrativa não se limita à obediência formal, mas implica conformidade material com os valores constitucionais. O autor sublinha ainda que, sobretudo em matérias que afetam direitos fundamentais, a Administração — e em particular a polícia — tem o dever de agir de forma fundamentada e racional. Enfatiza ainda a vinculação aos princípios, lembrando que mesmo em contextos de liberdade decisória, a Administração está sujeita a normas não escritas decorrentes do princípio da juridicidade.

Na esfera da atividade policial, Marcello Caetano (2017) define polícia como “o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em interferir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir” (p. 1151). Também Raposo acrescenta que a polícia é constituída por “atos jurídicos e operações

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas – as autoridades policiais – e respetivos agentes de execução, com vista a prevenir a ocorrência de situações socialmente danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas” (Raposo, 2006, pp. 26-27). Estes conceitos reforçam a ideia de que a polícia exerce função administrativa de autoridade, legitimada apenas quando se encontra em conformidade com os princípios fundamentais do direito administrativo.

A discricionariedade, por conseguinte, não deve ser confundida com arbitrariedade. Está sempre sujeita a limites constitucionais e legais, bem como a fiscalização judicial e administrativa. Valente (2012) sintetiza esta ideia ao afirmar que “a polícia só pode intervir de acordo e com base na lei ou com autorização desta” (p. 170). Tal significa que, mesmo quando existe espaço de apreciação livre, este é juridicamente limitado, sujeito a responsabilidade e justificação. A “boa decisão administrativa”, resulta precisamente da articulação entre mérito e legalidade, sendo o mérito aquilo que resta após se ter submetido a decisão a todos os juízos de legalidade possíveis (Caupers, 1998).

Em suma, a atuação do Corpo de Intervenção situa-se num ponto intermédio entre vinculação e discricionariedade. A vinculação decorre da legalidade estrita e da subordinação hierárquica ao comandante do policiamento. A discricionariedade emerge da autonomia técnica e tática reconhecida ao CI, que lhe permite adaptar a execução das ordens às circunstâncias concretas. Esta dialética é inevitável e funcional: sem vinculação não há legitimidade; sem discricionariedade não há eficácia.

### **O comando do Corpo de Intervenção: vinculação hierárquica e autonomia técnica e tática**

O Corpo de Intervenção da PSP (CI) constitui uma subunidade especializada da Unidade Especial de Polícia, com a missão de assegurar a manutenção e a reposição da ordem pública em situações de grave ameaça à segurança coletiva. O enquadramento normativo atribui-lhe uma natureza híbrida: é simultaneamente reserva da Direção Nacional e força com autonomia técnica e tática para executar operações no terreno (Despacho n.º 2/GDN/2008).

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

Esta dupla dimensão — reserva hierárquica e autonomia operacional — traduz-se no cerne do debate entre vinculação e discricionariedade.

A vinculação hierárquica, estruturante do direito administrativo, implica subordinação funcional dos subordinados aos superiores. Como explica Paulo Otero (2013), a hierarquia garante a unidade da decisão administrativa e a coerência da ação, sendo elemento essencial da organização pública. No contexto do CI, o comandante do policiamento define os objetivos estratégicos da operação e determina o acionamento da subunidade através dos canais definidos, preservando a estrutura de comando.

Todavia, a autonomia técnica e tática constitui elemento igualmente estruturante da sua atuação. A NEP AUOOS/DO/01/16 (PSP, 2011), no que respeita ao acionamento da UEP, determina que, ainda que o Corpo de Intervenção seja destacado para apoiar comandos territoriais e que passe a estar sob a dependência do comando apoiado, preserva contudo, a sua autonomia técnica e tática. Esta formulação confirma que a vinculação hierárquica não elimina a margem de decisão técnica do comandante da subunidade, que deve interpretar e concretizar as ordens recebidas à luz das circunstâncias concretas do terreno e da sua apreciação enquanto técnico de ordem pública. A NEP AUOOS/DO/01/26 (PSP, 2016b) reforça este entendimento, ao afirmar que o nível tático compete ao comandante da subunidade empenhada, que goza de autonomia técnica para a execução das ordens recebidas.

O Manual de Ordem Pública (PSP, 2016a) recomenda ainda que a unidade de comando seja compatibilizada com a autonomia técnica das subunidades, de modo a assegurar flexibilidade e eficácia na atuação. Esta compatibilização exige confiança mútua entre o comandante do policiamento e o comandante do CI, permitindo que este último adapte a execução às variáveis imediatas do terreno: a densidade da multidão, o grau de hostilidade, a geografia do espaço e a evolução da ameaça. O princípio da hierarquia é, assim, equilibrado pela autonomia técnica, permitindo conciliar legitimidade e eficácia.

A doutrina do direito administrativo ajuda a compreender este equilíbrio. Segundo Marcelo Rebelo de Sousa (1999), a legalidade não é apenas limite externo à Administração, mas

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

também a base e fundamento da sua ação. Dentro deste quadro, a discricionariedade tática do comandante do CI deve ser entendida como espaço de concretização da legalidade, e não de afastamento dela, sendo que, mesmo em sede de discricionariedade, a Administração não detém “liberdade pura, mas apenas a faculdade de procurar a solução que melhor satisfaça o interesse público, sempre de acordo com os princípios jurídicos que condicionam a sua atuação” (Amaral, 2014, pp. 91-92).

Na prática operacional, este equilíbrio manifesta-se em operações de grande escala. Imagine-se uma manifestação com milhares de pessoas em Lisboa. O comandante do policiamento define como objetivo estratégico impedir a invasão da Assembleia da República. O comandante do CI recebe essa ordem vinculativa, mas deve decidir como concretizá-la. Poderá optar por diferentes formações de ordem pública para contenção, delimitação de perímetros ou equipas técnicas para interpelação de possíveis grupos violentos no seio da manifestação (Manual de Ordem Pública, PSP, 2016a). Se, durante a operação, surgirem agressões iminentes contra agentes ou cidadãos, poderá decidir escalar para uma vaga de dispersão, após validação do comandante do policiamento e desde que respeitados os critérios de necessidade e proporcionalidade.

É aqui que se evidencia o papel da autonomia técnica: não se trata de contrariar a hierarquia, mas de concretizar a legalidade no plano operativo. Como observa José Fontes (2022), a polícia só pode agir de acordo com habilitação legal, sendo que a competência e o fim são sempre vinculados. No entanto, dentro destes limites, subsiste uma margem técnica de adaptação que é decisiva para a eficácia da atuação. Raposo lembra que a atividade policial consiste num conjunto de “atos jurídicos e operações materiais destinados a prevenir danos sociais decorrentes de condutas ilícitas” (Raposo, 2006, pp. 26-27), mas sempre inseridos no domínio da administração ativa e executiva.

A autonomia técnica e tática não exclui no entanto a responsabilidade do comandante. Cada decisão encontra-se sujeita a controlo hierárquico e pode gerar responsabilidade disciplinar, civil ou criminal caso viole princípios constitucionais ou direitos fundamentais. A margem de livre decisão técnica, portanto, não é espaço de arbitrariedade, mas antes uma faculdade

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

funcional limitada, orientada para a prossecução do interesse público e sempre subordinada à estrutura de comando e controlo operacional.

Comparativamente, outros modelos europeus enfrentam dilemas semelhantes. Em França, as *Compagnies Républicaines de Sécurité* beneficiam de maior liberdade tática, mas sujeitas a diretivas estratégicas rígidas do Ministério do Interior. Em Espanha, as *Unidades de Intervención Policial* operam sob maior centralização, com menor autonomia local. Em ambos os casos, a tensão entre hierarquia e autonomia é evidente: a primeira assegura legitimidade e controlo político; a segunda garante eficácia no terreno. O modelo português situa-se num ponto intermédio: reconhece formalmente a autonomia técnica e tática do CI, mas insere-a numa estrutura hierárquica rígida e juridicamente vinculada.

Em suma, o comando do Corpo de Intervenção revela a essência da tensão entre vinculação e discricionariedade. O princípio da hierarquia garante unidade de comando e legitimidade democrática. A autonomia técnica e tática permite adaptar a execução das ordens às circunstâncias concretas, assegurando eficácia. Ambas se encontram sujeitas ao princípio da legalidade, que funciona como critério último de validade e legitimidade. A atuação do CI, portanto, é juridicamente vinculada, mas operacionalmente flexível, refletindo a inevitável articulação entre Direito e eficácia policial.

### **Dilemas jurídico-operacionais e uso da força**

O uso da força policial constitui uma das dimensões mais sensíveis da atuação do Corpo de Intervenção da PSP, já que implica diretamente a restrição de direitos fundamentais como a liberdade, a integridade física e a segurança dos cidadãos e os regulamentos internos da PSP refletem esta preocupação. A NEP OPSEG/DEPOP/01/05 (PSP, 2005) estabelece que os meios coercivos só podem ser utilizados quando estritamente necessários e na ausência de alternativas menos gravosas, sendo que a sua legitimidade só se afirma quando praticado dentro dos limites constitucionais e legais, respeitando os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade. Estes princípios encontram-se consagrados no artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), segundo o qual a função policial visa defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos,

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

e ainda no artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015), que reafirma a vinculação da Administração aos princípios gerais do Direito.

A doutrina administrativa é clara sobre estas exigências. Freitas do Amaral (2015) recorda que a legalidade é o princípio fundamental do direito administrativo e constitui a principal garantia contra a arbitrariedade do poder. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos (2014) reforçam que o princípio da proporcionalidade impõe que a medida adotada pela Administração não exceda o necessário para alcançar o fim legalmente fixado. Paulo Otero (2013), por seu lado, insiste que a vinculação administrativa não se limita à obediência formal à lei, mas implica também conformidade material com os valores constitucionais, sobretudo quando estão em causa restrições a direitos fundamentais.

A função policial deve, assim, ser entendida como uma atividade administrativa de limitação (Freitas do Amaral, 2015), pois incide frequentemente sobre liberdades individuais. O exercício desta função exige normas habilitantes claras, específicas e prévias, garantindo previsibilidade e controlo. Como sublinha Fontes (2022), cada decisão deve encontrar fundamento direto em norma legal e ser exercida de forma proporcional, necessária e adequada, não havendo lugar a arbitrariedade. A margem de decisão livre que subsiste deve ser sempre juridicamente condicionada e sujeita a escrutínio.

Na prática, estes dilemas revelam-se inevitáveis. Imagine-se um cenário em que o comandante do policiamento determina a contenção de manifestantes junto a um edifício público. Durante a operação, grupos hostis iniciam agressões com objetos perigosos contra agentes e cidadãos. O comandante do CI, em segundos, tem de decidir entre manter a contenção — arriscando ferimentos graves e danos materiais avultados — ou escalar meios para a vaga de dispersão. Ambas as opções comportam riscos: a primeira compromete a segurança, a segunda pode ser questionada quanto à proporcionalidade. Aqui, a legalidade fornece a moldura normativa, mas não substitui o juízo discricionário do comandante.

Este tipo de dilema foi visível nas manifestações da “Geração à Rasca” (2011) e nos protestos contra a austeridade (2012). O CI foi mobilizado para cenários de elevada pressão social e mediática, em que a decisão de avançar ou recuar tinha de ser tomada em segundos, sob

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

escrutínio público e político. Da mesma forma, em jogos de futebol de elevado risco, a dicotomia entre contenção e uso da força é constante, dependendo da avaliação em tempo real da ameaça e da proporcionalidade da resposta.

A doutrina policial em Portugal reconhece esta tensão. Para Patrick Vale (2013), embora a legalidade constitua o referencial obrigatório da atuação policial, a decisão sobre o momento e a forma da intervenção depende sempre da avaliação imediata do risco e do equilíbrio entre a manutenção da ordem pública e a salvaguarda dos direitos fundamentais. Na mesma linha, Bruno Alves (2013) sublinha que o desafio essencial reside em evitar, por um lado, a inação que compromete a segurança e, por outro, o excesso que fragiliza a legitimidade. Já Andreia Gonçalves (2014) destaca que cada decisão policial implica inevitavelmente uma ponderação entre valores em confronto.

No plano comparado, estes dilemas também se verificam. Em França, as intervenções das *Compagnies Républicaines de Sécurité* (CRS) nos protestos dos “coletes amarelos” (2018–2019) foram criticadas pelo uso excessivo da força e geraram debates parlamentares sobre proporcionalidade. Em Espanha, a atuação das *Unidades de Intervención Policial* (UIP) no referendo da Catalunha em 2017 foi amplamente contestada pela dureza da intervenção. No Reino Unido, os *Tactical Support Groups* (TSG) operam com protocolos de contenção mínima e estão sujeitos a escrutínio público intenso, com relatórios obrigatórios e uso generalizado de câmaras corporais. Na Alemanha, as polícias de intervenção (*Bereitschaftspolizei*) também enfrentam dilemas semelhantes, mas compensados por mecanismos robustos de *accountability* parlamentar e judicial.

A margem de discricionariedade técnica de que dispõe o comandante do CI não elimina a sua responsabilidade. Como nota Valente (2012), “a polícia só pode intervir de acordo e com base na lei ou com autorização desta” (p. 170). A autonomia técnica e tática deve, portanto, ser vista como uma faculdade funcional limitada, juridicamente condicionada e sempre sujeita a escrutínio posterior.

O conceito de “boa decisão administrativa” na polícia encontra-se intimamente ligado à articulação entre mérito e legalidade sendo que “o mérito é o que resta depois de submetida a decisão a todos os juízos de legalidade possíveis, ficando sujeito apenas a juízos de

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

oportunidade” (Caupers, 1998, p. 61). Assim, mesmo nos atos de polícia discricionários — como decidir o momento da prática de um ato, a forma a adotar ou as condições acessórias a impor — a legalidade continua a ser o quadro incontornável. Como sublinha Amaral (2014), tais decisões só são admissíveis quando a lei prevê margem para essa escolha, devendo sempre respeitar os limites de competência, finalidade e proporcionalidade.

Em síntese, os dilemas jurídico-operacionais enfrentados pelo Corpo de Intervenção da PSP traduzem a tensão permanente entre legalidade e discricionariedade. A legalidade fornece o quadro normativo, garantindo legitimidade e proteção dos cidadãos. A discricionariedade permite adaptar a atuação às circunstâncias concretas, garantindo eficácia. A decisão de intervir deve ser juridicamente fundamentada, operacionalmente eficaz e politicamente legítima. O equilíbrio entre estes critérios constitui a essência da legitimidade democrática da atuação do CI.

### **Comparação internacional e reflexão crítica**

A análise comparada permite situar o modelo português de intervenção policial no quadro europeu, evidenciando que a tensão entre vinculação e discricionariedade é transversal às subunidades ou unidades de ordem pública.

Em Espanha, as *Unidades de Intervención Policial* (UIP) funcionam sob forte centralização da Direção-Geral da Polícia, com autonomia tática reduzida. O referendo da Catalunha (2017) expôs fragilidades: apesar da cobertura legal, a atuação foi criticada pela dureza e falta de proporcionalidade. A centralização assegura uniformidade, mas compromete adaptação e legitimidade.

Em França, as *Compagnies Républicaines de Sécurité* (CRS) dispõem de maior autonomia tática, sujeita a diretivas ministeriais rígidas. A tradição de intervenção musculada é eficaz na reposição da ordem, mas alvo de críticas pelo uso excessivo da força. Monjardet (1996) caracteriza a polícia francesa como centralizada e vocacionada para a afirmação do poder do Estado; os protestos dos “coletes amarelos” confirmaram este padrão de intervenção ostensiva outrora evidenciado por Filleule e della Porta (2006).

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

Na Alemanha, a *Bereitschaftspolizei* é descentralizada pelos Estados federados, com maior flexibilidade e proximidade, mas sujeita a controlos parlamentares e administrativos robustos. A legitimidade resulta da força dos mecanismos de escrutínio, como se verificou após a cimeira do G20 em Hamburgo (2017), quando a intervenção foi seguida de relatórios parlamentares detalhados.

No Reino Unido, os *Tactical Support Groups* (TSG) operam com protocolos de contenção mínima e forte escrutínio (Reiner, 1998). A obrigatoriedade de relatórios e o uso de câmaras corporais reforçam a transparência, limitando a discricionariedade, mas aumentando a confiança pública. Em Itália, a coexistência de *Carabinieri* e *Polizia di Stato* garante capacidade alargada, mas gera problemas de coordenação e clareza de comando (della Porta, 1998).

Comparando, Portugal ocupa posição intermédia: dispõe de autonomia técnica e tática formalmente reconhecida (Despacho n.º 2/GDN/2008), maior do que em Espanha, mas enquadrada por uma hierarquia rígida, distinta do modelo francês de maior liberdade. Face ao Reino Unido e à Alemanha, as fragilidades estão nos mecanismos de *accountability*, ainda pouco desenvolvidos, em que a implementação da gravação das intervenções policiais do CI através de operadores dedicados, *bodycams* ou drones poderiam representar uma evolução positiva.

A doutrina portuguesa confirma esta leitura: a atividade administrativa, incluindo a policial, deve ser sempre juridicamente conformada e sujeita a responsabilidade e controlo (Fontes, 2022). Portugal apresenta uma singularidade relevante: consagra autonomia técnica e tática como instrumento de eficácia, mas necessita de reforçar transparência e mecanismos de escrutínio para consolidar a legitimidade democrática da intervenção policial. Esta ideia é reforçada por Felgueiras (2016), ao afirmar que “uma prática policial sem ciência e uma ciência desligada da prática constituem verdadeiras limitações à garantia das liberdades fundamentais de uma sociedade democrática” (p. 41). Assim, a atuação policial não se reduz ao cumprimento cego da lei, devendo igualmente apoiar-se em métodos científicos e em boas práticas internacionais de policiamento.

### Conclusão

A investigação permitiu retirar várias conclusões relevantes. Em primeiro lugar, confirmou-se que o princípio da legalidade é o alicerce incontornável da atuação policial, funcionando simultaneamente como limite à arbitrariedade e como fonte de legitimidade democrática. A doutrina administrativa, designadamente Freitas do Amaral, sublinha que a legalidade é a principal garantia da submissão da Administração à lei, constituindo a essência do Estado de direito democrático.

Mesmo nas suas formas mais preventivas, a atuação policial e em concreto a do CI, está necessariamente sujeita ao princípio da legalidade, que exige que os poderes exercidos pela PSP, ainda que indispensáveis à segurança e à ordem pública, sejam sempre condicionados por normas jurídicas. Neste contexto, “a Administração pública como um dos corpos especiais do Estado a quem incumbe a prossecução da função administrativa, só pode agir até (limite) e onde (fundamento) a lei o permitir. Nisto se traduz o princípio da legalidade, na sua atual vertente. Tal facto é, igualmente, uma garantia para todos os cidadãos e igualmente para quem exerce cargos públicos administrativos” (Fontes, 2022, p. 47). Não existem, portanto, atos totalmente discricionários, já que a discricionariedade administrativa está sempre orientada para a prossecução dos fins previstos na lei, o que implica uma vinculação à finalidade legal. Além disso, nos termos do princípio da legalidade da competência, consagrado no artigo 36.º, n.º 1 do CPA, a atribuição de competência à Administração é também vinculada.

Em segundo lugar, demonstrou-se que a legalidade, pela sua natureza geral e abstrata, não elimina a necessidade de margens de apreciação. A discricionariedade técnica e tática revela-se inevitável na atuação do CI, permitindo adaptar a execução das ordens às circunstâncias concretas do terreno. Otero (2013) caracteriza a discricionariedade como uma verdadeira válvula de adaptação da legalidade às circunstâncias da vida administrativa, o que encontra eco na realidade operacional policial. Contudo, esta margem de decisão não se traduz em liberdade absoluta ou arbitrária. A doutrina e a jurisprudência confirmam que mesmo os atos administrativos dotados de espaço de apreciação estão sujeitos a controlo, devendo ser fundamentados e justificados à luz do interesse público.

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

Em terceiro lugar, verificou-se que o ordenamento jurídico e os normativos internos da PSP — como o Despacho n.º 2/GDN/2008 (PSP, 2008), as Normas de Execução Permanente e o Manual de Ordem Pública (PSP, 2016a) — consagram expressamente esta dialética. A vinculação hierárquica assegura a unidade de comando, enquanto a autonomia técnica e tática garante flexibilidade e eficácia. Estes dois elementos não se contrapõem, antes se complementam, constituindo uma articulação necessária para enfrentar cenários de elevada complexidade e risco.

Em quarto lugar, os dilemas jurídico-operacionais relacionados com o uso da força evidenciam que a decisão policial se situa num espaço de tensão permanente entre legalidade e discricionariedade. Cabe ao comandante do CI decidir, muitas vezes em segundos, quando escalar meios ou conter, equilibrando a proteção da ordem pública com o respeito pelos direitos fundamentais. Estas decisões não são arbitrárias: estão sujeitas a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, bem como a escrutínio público e judicial, o que reforça a legitimidade democrática do exercício da autonomia técnica.

Em quinto lugar, a comparação internacional mostrou que o modelo português ocupa uma posição intermédia entre centralização e autonomia. O caso português distingue-se pela consagração formal da autonomia técnica e tática, mas apresenta ainda fragilidades no domínio do escrutínio externo e da transparência ainda que tenha progredido como evidencia Ferreira de Oliveira (2000) ao sublinhar que o conceito de ordem pública evoluiu historicamente, sendo Portugal um exemplo de país que passou de uma conceção autoritária para uma compreensão democrática da ordem pública ao longo das últimas décadas.

A resposta à questão de investigação pode, assim, ser formulada nos seguintes termos: legalidade e autonomia técnica do Corpo de Intervenção não se excluem, são complementares. A vinculação jurídica e hierárquica garante legitimidade; a discricionariedade técnica assegura eficácia. O equilíbrio entre ambas as dimensões é alcançável quando se compreende que coexistem num modelo de Administração Pública constitucionalmente orientado. A função policial deve ser exercida de forma legal, proporcional, fundamentada e transparente, garantindo a segurança sem abdicar da legalidade e da liberdade.

## O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

O contributo principal deste estudo reside em demonstrar que a autonomia técnica e tática do CI não representa uma exceção ao princípio da legalidade, mas sim uma forma de o concretizar em cenários de complexidade crescente. A legalidade fornece o quadro normativo e a legitimidade, enquanto a discricionariedade operacional traduz a sua adequação prática às situações concretas.

Como caminho para investigações futuras, seria útil desenvolver estudos empíricos com entrevistas a comandantes, análise de relatórios operacionais e estudos empíricos de modo a complementar a perspetiva normativa aqui adotada. Revela-se também pertinente explorar o impacto das novas tecnologias de registo, como câmaras corporais e sistemas de monitorização digital, na legitimação da atuação policial e no reforço do escrutínio público.

O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da  
PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

**Referências**

Alves, B. (2013). *A tomada de decisão na atuação policial* [MasterThesis]. ISCPSI.

<http://hdl.handle.net/10400.26/32133>

Amaral, D. F. (2014). *Curso de direito administrativo: Vol. II* (2.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

Amaral, D. F. (2015). *Curso de direito administrativo: Vol. I* (4.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Caetano, M. (2017). *Manual de direito administrativo: Vol. II* (10.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

Camilo, L. (2011). *A tomada de decisão no âmbito da atividade operacional*

[MasterThesis]. ISCPSI. <http://hdl.handle.net/10400.26/24515>

Caupers, J. (1998). *Direito administrativo* (3.<sup>a</sup> ed.). Fundação Calouste Gulbenkian.

Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage.

O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da  
PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

della Porta, D. (1998). Police knowledge and protest policing: Some reflections on the Italian case. In D. della Porta & H. Reiter (Eds.), *Policing protest: The control of mass demonstrations in Western democracies* (pp. 228–252). University of Minnesota Press.

Dias, J. E. F., & Oliveira, F. P. (2005). *Noções fundamentais de direito administrativo* (3.<sup>a</sup> reimp.). Almedina.

Felgueiras, Sérgio (2016). *Ação Policial Face à Ação Coletiva: Teoria para uma Estratégia de Policiamento de Multidões*. ISCPSI

Ferreira de Oliveira, José (2015). *A Manutenção da Ordem Pública em Democracia*. ISCPSI

Ferreira de Oliveira, José (2000). *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*. ISCPSI

Filleule, O., & della Porta, D. (2006). *Police et manifestants: Maintien de l'ordre et gestion des conflits*. Presses de Sciences Po.

Flick, U. (2009). *An introduction to qualitative research* (4th ed.). Sage.

Fontes, J. (2022). *Curso sobre o novo Código do Procedimento Administrativo* (9.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da  
PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

Gonçalves, A. (2014). *A tomada de decisão policial* [MasterThesis]. ISCPSI.

<http://hdl.handle.net/10400.26/15106>

Lopes da Silva Júnior, A., Rondon Filho, E. B., Sandes, W. F., Silva, J. B., & Gomes, P. J.

V. (2002). *Ciências policiais: Conceito, objeto e método de investigação científica*.

ISCPSI.

Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police: Sociologie de la force publique*. La

Découverte.

Otero, P. (2013). *Manual de direito administrativo: Vol. I*. Almedina.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2019). *Manual de investigação em ciências sociais*.

Gradiva.

Raposo, J. (2006). *Direito policial I*. Almedina.

Rebello de Sousa, M. (1999). *Lições de direito administrativo: Vol. I*. LEX.

Rebello de Sousa, M., & Salgado de Matos, A. (2014). *Direito administrativo geral: Tomo I*

– *Introdução e princípios fundamentais* (5.<sup>a</sup> ed.). Dom Quixote.

O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da  
PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

Reiner, R. (1998). Policing, protest and disorder in Britain. In D. della Porta & H. Reiter

(Eds.), *Policing protest: The control of mass demonstrations in Western democracies* (pp. 35–48). University of Minnesota Press.

Silva, Germano Marques da (2001). *Ética Policial e Sociedade Democrática*. ISCPSI

Soares, R. G. E. (1955). *Interesse público, legalidade e mérito*. Atlântida.

Vale, P. (2013). O princípio da legalidade como critério de decisão operacional

[MasterThesis]. Academia Militar. <http://hdl.handle.net/10400.26/7734>

Valente, M. M. (2012). *Teoria geral do direito policial* (3.<sup>a</sup> ed.). Almedina.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (2.<sup>a</sup> ed.). Bookman.

<http://maratavarespsictics.pbworks.com/w/file/74304716/3-YIN->

[planejamento\\_metodologia.pdf](http://maratavarespsictics.pbworks.com/w/file/74304716/3-YIN-planejamento_metodologia.pdf)

# O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

## Legislação

Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro).

<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322>

Constituição da República Portuguesa (VII Revisão Constitucional) – *Lei Constitucional n.º 1/2005*, de 12 de agosto.

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaoorepublicaportuguesa.asp>

[x](#)

Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto – *Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública*.

[https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1079&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1079&tabela=leis)

## Outros documentos

PSP. (2008). Despacho n.º 2/GDN/2008 – *Define o regime de acionamento e enquadramento do Corpo de Intervenção da PSP*. PSP

PSP. (2005). NEP OPSEG/DEPOP/01/05 – *Limite ao uso de meios coercivos*. PSP.

PSP. (2011). NEP AUOOS/DO/01/16 – *Acionamento da UEP*. PSP.

O Princípio da Legalidade e a Tomada de Decisão Operacional no Corpo de Intervenção da  
PSP: Entre Vinculação e Discricionariedade

PSP. (2013). NEP UOOS/DO/01/18 – *Atuação conjunta em cenários de desordem generalizada*. PSP.

PSP. (2016a). *Manual de ordem pública*. PSP.

PSP. (2016b). NEP AUOOS/DO/01/26 – *Níveis de comando e controlo da PSP*. PSP.

PSP. (2019a). NEP AUOOS/DO/01/29 – *Níveis de intervenção na PSP*. PSP.

PSP. (2019b). NEP AUOOS/DO/01/30 – *Intervenção rápida na PSP*. PSP.