

Revistas de Prevenção e Segurança Intrusivas: Competência Policial Inalienável?

Gonçalo Manuel Quinteiro Rodrigues

Mestre em Ciências Policiais

RESUMO

Em Portugal, a delegação legal em entidades privadas de funções asseguradas previamente pela Polícia tornou-se uma realidade no caso das revistas de prevenção e segurança intrusivas, no controlo de acesso a recintos desportivos – passaram, pela Lei n.º 46/2019, de 8 de julho, a poder ser realizadas por assistentes de recinto desportivo. É sobre a privatização destas revistas que a presente investigação incide, tendo-se como foco do estudo a admissibilidade da delegação desta tarefa em entidades privadas.

A investigação tem como objetivo geral analisar as alterações legislativas que delegaram, legalmente, a tarefa de realização de revistas intrusivas no controlo de acesso a recintos desportivos a entidades privadas. Pretende-se, ainda, caracterizar o papel a assumir pela Polícia, sob a forma de supervisão, nesta transferência de poderes. Em termos metodológicos, este estudo recorre às análises legal, jurisprudencial e doutrinária, por um lado. Por outro lado, socorre-se da técnica de entrevista (realizada pelo autor a 17 especialistas na área) e de análise de conteúdo dessas mesmas entrevistas. Os resultados incidirão sobre a verificação do cumprimento dos requisitos de constitucionalidade da delegação legal das revistas intrusivas em assistentes de recinto desportivo e sobre o papel admitido para as forças de segurança nesta delegação. Pretende-se, com isso, concluir se, face ao ordenamento jurídico-constitucional português, as revistas de prevenção e segurança intrusivas deviam ser prosseguidas unicamente pela Polícia.

Palavras-chave: revistas de prevenção; segurança em recintos desportivos; privatização.

ABSTRACT

In Portugal, the legal delegation into private entities of functions ensured previously by the Police became a reality in the case of safety and prevention body searches, in the access to sports events – they can now be carried out by stewards, by the Law n.º 46/2019, 8th July. The current investigation deals with the privatization of these body searches, focusing on the admissibility of this assignment delegation into private entities.

The research has its general objective to analyze legislative changes that have legally delegated into private security the assignment of performing intrusive body searches in the access to sports events. It is also intended to characterize the role that the Police should assume in this powers transference in the form of supervision. In methodological terms, this study uses, on the one hand, legal, jurisprudential and doctrinaire analyzes. On the other hand, it resorts to the interview technique (performed to 17 experts in the field by the investigator) and content analysis of these interviews. The results will focus on verifying compliance with the constitutionality requirements of the legal delegation of intrusive body searches into stewards and on the role of security forces in this delegation. With this, it is intended to conclude if intrusive safety and prevention body searches should be prosecuted only by the Police in light of the Portuguese legal-constitutional conventions.

Keywords: preventive body searches; security at sports grounds; privatization.

Introdução

A segurança privada tem assumido cada vez maiores responsabilidades na esfera pública, apresentando-se hoje a distinção do público e do privado menos clara do que outrora. A recente positivação de uma lei que permite a realização de revistas intrusivas por Assistentes de Recinto Desportivo (ARD) no acesso a recintos desportivos, transferindo, desta forma, poderes para privados que eram previamente detidos exclusivamente pelas Forças e Serviços de Segurança (FSS), apresenta-se como uma atribuição dessa maior responsabilidade privada. Neste sentido, esta investigação pretende abordar o tema da privatização de funções públicas e dos pressupostos constitucionais associados à mesma, apresentando como objeto de estudo as revistas intrusivas realizadas por ARD como condição de acesso aos recintos desportivos.

Em Portugal, o Estado é o máximo prossecutor da segurança, mas não o único – a partir de 1986 a segurança privada assumiu-se como uma aliada das Polícias na produção de segurança. As sucessivas alterações legislativas ao regime desta atividade têm densificado as competências e as áreas onde os seguranças privados podem operar, assumindo estes maiores responsabilidades na esfera pública. Para Guedes Valente (2007, p. 27), pode-se falar em dois tipos de “atores”: os “promotores diretos” de segurança, como é o caso das FSS; e os “promotores indiretos”. Como exemplo das responsabilidades acrescidas assumidas por estes “promotores indiretos” no plano de segurança interna figura a faculdade concedida pelo legislador aos ARD de realizarem revistas de prevenção e segurança intrusivas no controlo de acesso a recintos desportivos, medida esta que leva o cidadão comum a interrogar-se sobre se está perante uma autoridade pública, perante um particular no exercício de “poderes” privados ou perante um particular no exercício de poderes públicos.

A possibilidade dos ARD realizarem “revistas intrusivas por palpação e vistorias dos bens transportados pelos visados”, desde que sob supervisão de polícias, surgiu na al. b), do n.º 2, do art.º 19.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (Regime do Exercício da Atividade de Segurança Privada – REASP), através da alteração operada pela Lei n.º 46/2019, de 8 de julho. Pese embora esta medida já ter sido prevista na Lei n.º 16/2004, de 11 de maio (que aprovou medidas preventivas e punitivas a adotar em caso de manifestações de violência associadas ao desporto, entretanto revogada pela Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, que retira a possibilidade de haver tateamento em tal tipo de revistas), é a primeira vez que a mesma surge no REASP de forma expressa. No entanto, se em 2004 a delegação desta função surgiu intimamente ligada ao desenrolar do evento desportivo de grande dimensão que Portugal acolheu – a fase final do Campeonato Europeu de Futebol (EURO 2004) –, e que, quer pela dimensão, quer ainda por estarem muito presentes na memória os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América e de 11 de março de 2004 em Madrid, requereu que fossem tomadas medidas excecionais, a nova alteração jurídica apareceu sem motivo aparente ou, pelo menos, tão explícito como no passado.

Para Pereira (2014, p. 3), a intrusão da segurança privada em matérias que, até então, estavam destinadas às FSS é um tema fraturante quer para a Doutrina, quer para “alguns cidadãos mais céticos”, referindo as revistas de prevenção e segurança como uma das questões mais polémicas nesta área. O tema ganha ainda maior controvérsia dado o percurso legislativo, que culmina na Lei n.º 46/2019, voltar a colocar (literalmente) nas mãos dos ARD a tarefa de realizar revistas intrusivas, uma vez que as mesmas colocam em causa direitos fundamentais dos visados pela diligência (como o direito à intimidade ou privacidade que conflui no direito à dignidade da pessoa humana). Dessa forma, esta medida pode gerar insegurança (desde logo jurídica) ou mesmo concorrer para o que Bayley & Shearing (1996, p. 585) apelidam de “crise de identidade” das Polícias.

Em matéria de segurança, e embora a tendência aponte, como defendido por Poiães já em 2008 (pp. 581-582), para o “comungar de esferas [pública e privada] até então da reserva das forças de segurança públicas”, a assunção por privados de tarefas que deveriam, pelo menos em primeira linha, ser asseguradas pelas Polícias (enquanto rosto mais visível do Estado em matéria de segurança interna), não pode ocorrer sem fundamento legal para tanto.

A privatização de funções públicas deve obedecer a critérios rigorosos que, se não cumpridos, tornam aquela inconstitucional. São estes critérios que se analisam, com pormenor, em relação à atribuição legal da realização de revistas intrusivas aos ARD, que parece ferida de inconstitucionalidade. O tema da presente investigação pretende ser uma contribuição, baseada em dados empíricos, num objeto de estudo onde escasseiam as pesquisas.

O tema e o objeto em apreço têm-se por relevantes, pois, como bem alerta a Procuradoria-Geral da República, “a alteração de um diploma de tão relevante importância na estrutura do Estado de Direito, respeitante ao exercício de uma função com dignidade constitucional” merece uma necessária discussão. O estudo ganha maior importância para o seio policial dado que, como refere Elias (2018, p. 405), as Ciências Policiais se têm dedicado “muito pouco sobre [o estudo] da privatização da segurança”, e considerando que o tema analisado tem por base a perda de uma função, que era exclusiva das Forças de Segurança (FS), para particulares.

Nesta senda, para o presente estudo, formulou-se o seguinte problema de investigação: Serão as revistas intrusivas por palpação realizadas por ARD admissíveis face ao ordenamento jurídico-constitucional português?

Quanto aos objetivos da investigação têm-se os seguintes: 1) Analisar as principais alterações introduzidas pela nova redação do art.º 19.º do REASP, no que concerne à possibilidade de os ARD poderem efetuar revistas intrusivas por palpação; 2) Identificar os principais limites à privatização de funções públicas; 3) Estabelecer os aspetos relevantes na supervisão policial às revistas intrusivas realizadas por ARD; 4) Determinar se as revistas de prevenção e segurança intrusivas deviam ser uma tarefa da exclusiva competência da Polícia.

Para alcançar uma resposta ao problema de investigação e atingir os objetivos propostos, a metodologia usada baseou-se em três técnicas principais: análise legal, jurisprudencial e doutrinária; entrevistas; e análise de conteúdo das entrevistas realizadas. A informação obtida e analisada por estas técnicas foi, posteriormente, condensada, organizada e integrada nas partes estruturantes da investigação.

Método

Por forma a alcançarem-se os objetivos propostos, foi utilizada, por um lado, a análise jurídica – de interpretação do Direito. Assim, numa primeira fase, houve enfoque na análise bibliográfica e documental. Procedeu-se, portanto, a uma recolha/pesquisa de referências bibliográficas, legislação, jurisprudência e confronto doutrinal, para que se pudesse avaliar o estado da arte.

Por outro lado, recorreu-se à técnica da entrevista e à técnica de análise de conteúdo das entrevistas realizadas. As entrevistas foram realizadas pelo investigador a 17 especialistas na área. Decorrente da sua análise resultou a criação de um quadro categorial (Quadro 1, que pode ser observado mais adiante) dividido em nove categorias, cada uma com vários indicadores.

Para complementar a investigação foi utilizado o método quantitativo, com recurso à análise comparativa de dezasseis jogos de futebol (oito do Sport Lisboa e Benfica (SLB) e oito do Sporting Clube de Portugal (SCP)). O objetivo da análise referida foi o de perceber se, com a alteração legislativa, houve uma diminuição do número de polícias empenhados em policiamentos desportivos. Para se alcançar este intento analisaram-se quatro jogos do SLB na época 2018/2019 – antes da entrada em vigor da alteração legislativa que cede, aos ARD, a função de efetuar revistas intrusivas –, e quatro jogos na época 2019/2020 – já após a alteração legislativa. Para os resultados serem válidos, os jogos analisados em cada época colocaram frente-a-frente as mesmas equipas. O mesmo procedimento foi feito em relação aos jogos do SCP (análise de quatro jogos de cada época, frente às mesmas equipas). Os jogos escolhidos pretenderam abarcar confrontos entre o SLB/SCP e equipas de maior dimensão de massa adepta e o SLB/SCP e equipas de menor dimensão de massa adepta, para se perceber se existiam diferentes variações do número de polícias afetos ao espetáculo desportivo de acordo com a dimensão do evento.

1.1. Técnica de entrevista

O guião de entrevista foi construído tendo em conta três objetivos principais: 1) averiguar os fundamentos e as vantagens e desvantagens da alteração legislativa no que concerne às revistas intrusivas realizadas por ARD; 2) averiguar qual a supervisão que a Polícia deve garantir aquando da realização das revistas intrusivas; e 3) averiguar se não deveriam ser as FS a garantir a realização das revistas intrusivas. Para se conseguir atingir os objetivos afiançados, foram realizadas doze questões abertas dando, deste modo, liberdade ao entrevistado para “responder às perguntas colocadas, tão longamente quanto considerem necessário” (Santo, 2010, p. 33).

1.1.1. Participantes e *corpus*

Os entrevistados foram selecionados de forma a conseguir-se, por um lado, uma visão dos atores que atuam no teatro de operações – polícias e seguranças privados – e, por outro lado, uma visão académico-doutrinária. De modo a obter-se uma visão operacional, foram entrevistados nove Oficiais de Polícia – oito pertencentes aos quadros da Polícia de Segurança Pública (PSP) e um pertencente aos quadros da Guarda Nacional Republicana (GNR) – e dois seguranças privados com especialidade de Diretor de Segurança (do SLB e do SCP); para se obter a visão académico-doutrinária foram selecionados seis Professores especialistas em diversas áreas do direito¹. A seleção dos entrevistados desta amostra intencional pretendeu garantir a representação das partes (quer da operacional, quer da académica). A seleção dos 17 entrevistados não procurou – nem deve ter esse objetivo, segundo Santo (2010, p. 33) – a representatividade dos resultados em termos extensivos.

1.1.2. Técnica de análise de conteúdo

A análise de conteúdo das entrevistas foi aplicada de maneira a conseguir extrair das mesmas as ideias-chave acerca dos objetivos pré-definidos no guião da entrevista, tendo sido realizada posteriormente uma categorização que permitiu a retirada de várias das conclusões que vêm explanadas mais adiante. Foram criadas duas pré-categorias: 1) pré-categoria A – garantias constitucionais; 2) pré-categoria B – condições constitucionais. O objetivo da pré-categoria A foi determinar se foram cumpridas as garantias constitucionais à privatização da realização de revistas intrusivas por ARD; por sua vez, com a pré-categoria B, pretendeu-se determinar se foram cumpridas as condições constitucionais.

Associadas a cada pré-categoria foram construídas categorias orientadas para os objetivos. Este agrupamento é efetuado tendo em contas as características comuns dos discursos dos entrevistados, não tendo de coincidir as expressões ou ideias, mas sim o conteúdo ou o significado do proferido – consiste num agrupamento analógico –, com o fim último de facilitar o tratamento da informação para que seja possível a sistematização dos resultados e a eventual produção de inferências. Assim, foram associadas sete categorias à pré-categoria A (discricionariedade, definição do número de polícias, polícias indicados, capacidade dos ARD, razão para os polícias não realizarem a revista, vantagens, desvantagens) e duas à pré-categoria B (validade, aspetos da supervisão), num total de nove categorias (a descrição de cada categoria consta no Quadro 1, mais adiante). Cada categoria teve associados indicadores, tendo sido utilizadas 213 unidades de registo, nominais ou temáticas.

Da segurança

2.1. A segurança como Direito Fundamental

No ordenamento jurídico português, a segurança é tida como um direito fundamental, situando-se no topo da hierarquia dos direitos dos cidadãos. Como direito fundamental que é, apresenta-se como anterior e superior ao poder político, limitando-se este a declará-lo e não a criá-lo (Gouveia, 2018, p. 35). A positivação de um direito oferece maior segurança jurídica embora o direito à segurança, como direito pré-constituído que é, não precisasse de estar expressamente consagrado na lei (*non scripta lex*).

A consagração do direito à segurança como direito hierárquico-formal superior surgiu em 1822 com a Constituição Política da Monarquia Portuguesa. Este direito, então declarado autonomamente, entendia-se como “a proteção que o governo deve dar a todos para poderem conservar os seus direitos pessoais” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 479). Desde então, o direito à segurança manteve-se nas várias constituições portuguesas, aparecendo na atual no art.º 27.º, n.º 1², o qual determina que “todos têm o direito à liberdade e à segurança”, competindo ao Estado assegurar a sua prossecução (cfr. al. b) do seu art.º 9.º).

O direito à segurança apresenta-se como um direito-garantia, na medida em que é pressuposto do efetivo gozo de qualquer outro direito fundamental (Canotilho & Moreira, 2007, p. 478-479), e como um meta-direito, uma vez que se encontra consagrado, em parte, em cada um dos outros direitos fundamentais (Gouveia, 2018, p. 299). Este direito apresenta duas dimensões (Clemente, 2015, p. 27 e Pereira, 1999, p. 36): uma dimensão positiva, que se traduz num direito à proteção contra agressões ou ameaças de outrem através de serviços públicos; e uma dimensão negativa, que se traduz num direito de defesa contra agressões ou atos injustos dos poderes públicos. O direito à segurança caracteriza-se, ainda, por ser não absoluto, o que significa que embora seja alcançado “tipicamente através da limitação de direitos fundamentais” (Hassemer, 2004, p. 22), não os pode postergar, devendo tais restrições limitar-se às meramente indispensáveis numa lógica de proporcionalidade e de equilíbrio custo-benefício entre o direito a limitar e o direito a salvaguardar.

2.2. Fundamentos da segurança pública

Para se compreender o que é a segurança pública tem de se compreender primeiramente o que é o *contrato social*. A natureza do homem faz com que este recorra à força para dominar os seus semelhantes: já Maquiavel, em *O Príncipe* (1513), desenhava o homem como um ser cruel e ambicioso que tinha facilidade em pegar em armas para resolver os seus conflitos. Mais tarde, Hobbes (1651) definiu-o como *homo homini*

lupus –, “o homem é o lobo do próprio homem” –, recorrendo à figura do Leviatã para explicar o facto de os cidadãos abdicarem de certos direitos (renúncia à liberdade absoluta, por exemplo) e dotarem o Estado de vestes de supremacia: o intuito era o soberano zelar pela vida e segurança dos seus súbditos, deixando de vingar a lei do mais forte. É neste sentido que assenta o pensamento de Rousseau (2003, p. 14) quando afirma que “os homens não podem engendrar novas forças sem que haja uma união de forças, sem se unirem”. Esta união faz com que surja o *contrato social*, que obriga os cidadãos a deixarem para trás o cânone da *vindicta privada*. Há uma alienação do direito de defesa – que é originário do homem, segundo Locke (1664) – para o Estado, que passa a ter o dever de prosseguir a justiça e garantir a segurança pública, harmonizando e prosseguindo os interesses da “sociedade global e não de uma ou várias classes” (Sá, 1986, p. 49), uma vez que é dotado de *ius imperii* (ou seja, imbuído de poderes que o fazem estar numa relação de superioridade em relação ao cidadão comum).

Entendendo-se, agora, o que é o *contrato social*, está-se em condições de caracterizar a segurança pública. De acordo com Lopes (2010, p. 8), quando a ideia de segurança pública começou a ser concebida, levantaram-se prontamente duas correntes que legitimavam a sua criação: por um lado, surgia a ideia de que era o Estado quem deveria garantir a segurança dos seus cidadãos, pois, de outra forma, a própria sociedade poderia estar condenada (como nota Fernandes (2014, p. 31), “sem o Estado, a guerra “de cada homem contra cada homem” constituiria a condição universal da humanidade”); e, por outro lado, só o Estado poderia fazer face a ameaças de natureza externa e a algumas de cariz interno. A segurança pública é vocacionada para todos os cidadãos e para a prossecução do bem público, visando salvaguardar os direitos individuais e coletivos. De acordo com Sousa (2016, p. 395), são três os grandes pilares de proteção da segurança pública: o Estado, a inviolabilidade do ordenamento jurídico e certos direitos subjetivos e bens jurídicos individuais.

Grosso modo, a segurança pública está dividida em segurança externa e segurança interna – embora, nas palavras de Marques Guedes (2015, p. 430), a interdependência entre ambas tenha atingido uma “alta intensidade”. A segurança externa, que constitui incumbência do Estado através das Forças Armadas, tem em vista a garantia da independência nacional, da integridade do território e da segurança da população contra quaisquer agressões ou ameaças externas.

Já a segurança interna pode ser definida como “a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (art.º 1.º, n.º 1, da LSI). Esta ocupa-se de ameaças que têm origem no interior do próprio Estado (não se podendo perder de vista, no entanto, que “cada vez mais a agressão interna tem origem no estímulo e apoio externos” (Moreira, 1988, p. 44), o que leva a que a separação entre os dois conceitos não seja límpida). A Constituição da República Portuguesa (CRP) deixa deduzir que o Estado tem a tarefa fundamental de assegurar a segurança interna e que, portanto, “deve ser prosseguida no seu máximo pelos operadores estatais – para melhor salvaguarda e defesa dos direitos e das liberdades do cidadão” (Valente, 2013, p. 33). A face mais visível em matéria de segurança interna é a Polícia, com funções essencialmente preventivas: a prevenção é, com efeito, o *core* da Polícia.

2.3. A segurança privada: evolução

São várias as razões apontadas para o surgimento e posterior expansão da segurança privada. A Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX é tida como uma das justificações para o espoletar da indústria da segurança privada (Serafim, 2017, p. 15 e Aurélio, 2017, p. 28), uma vez que houve um aumento da circulação de bens e serviços nas ferrovias, algo visto como tentador para os criminosos, levando os comerciantes a recorrer a serviços oferecidos por particulares para protegerem as cargas que transportavam. A guerra também é tida como uma explicação para o desenvolvimento deste setor pois, tal como explica o fator *Pinkerton*, os conflitos bélicos, que causam autênticos enclausuramentos de direitos fundamentais, trouxeram consigo a reclamação de mais segurança (Nemeth, 2005, p. 12). Segundo Ocqueteau (1997, p. 188), as companhias de seguros foram também responsáveis pela procura de uma parte dos serviços particulares de segurança, dado que passaram a exigir certas condicionantes de autoproteção aos seus clientes para que estes pudessem beneficiar dos seus serviços. Uma franja da procura pode, ainda, ter surgido devido à adoção de autoproteção de uma classe mais avantajada que não se incomoda de pagar para conseguir uma “bolha de proteção” em sua volta (Moreira, 2013, p. 18). É neste sentido que Guedes Valente (2007) aponta a segurança privada como promotora de desigualdades, distinguindo cidadãos de primeira e de segunda – aqueles que conseguem pagar ficarão mais seguros do que aqueles que não têm essa disponibilidade. Esta posição tem sido esbatida uma vez que esta atividade, para além de ter caráter subsidiário da segurança pública, exerce-se muitas vezes em locais a que todos os cidadãos têm acesso, acabando os mesmos, deste modo, por também beneficiar dela (com esta visão, Gomes, 2008, p. 604). O facto de as empresas de segurança privada venderem o seu produto de forma apelativa e a crescente credibilidade que ganharam perante o governo, a Polícia e os clientes – deixando de ser vistas como organizações perigosas – podem ter sido, igualmente, outros dos fatores para o incremento da indústria (Gomes, 2008, p. 601 e Bayley & Shearing, 1996, p. 587).

O respetivo *boom* dos serviços de segurança privada surgiu por força da quebra das contas públicas e dos meios necessários (materiais e humanos) para acorrer à crescente procura de segurança por parte dos cidadãos, que reclamam cada vez mais e melhores serviços públicos de segurança (Nemeth, 2005, p. 8, Joh, 2004, p. 68 e Carvalho, 2017, p. 97). A “hiperbolizada demanda da população por segurança” (Simões, 2011, p. 3), conjugada com a incapacidade/passividade do Estado em acorrer a todas as exigências e com a morosidade com que atua, demonstra uma “derrapagem das estruturas de poder institucionais tradicionais” (Elias, 2012, p. 2) e gera alguma desconfiança quanto à capacidade estatal, o que faz com que se recorra à segurança privada, que se apresenta como uma solução para o vazio deixado e “uma forma original e inovadora de controlo social semiformal” (Gomes, 2008, p. 599). A preocupação da Polícia no combate a crimes mais violentos e graves em prejuízo das bagatelas penais e das incivildades (concentrando-se nos crimes que geram uma maior danosidade social e que ferem direitos fundamentais) faz transparecer a ideia de que o Estado se tornou impotente para dar resposta a tudo, uma vez que ao priorizar os crimes demonstra que não consegue chegar a todos – a tentativa de dar atenção a todos os ilícitos geraria a asfixia de um sistema já sobrecarregado –, aparentando, nas palavras de Bell (2000, p. 10), tornar-se “demasiado grande para resolver os pequenos [problemas]”. Aliado à desconfiança das “estruturas de poder institucionais tradicionais” (Elias, 2012, p. 2), surge um sentimento global de insegurança nas sociedades modernas, que são caracterizadas por Ulrich Beck como sociedades de risco. O sentimento de insegurança – que é “paradoxalmente o efeito da pacificação dos costumes” (L’Heuillet, 2004, p. 174) – gera-se pela perceção do aumento da criminalidade, do número de crimes ou da violência associada aos mesmos, que “nem sempre tem uma relação direta e proporcional com o número de crimes efetivamente verificados” (Rodrigues, 2011, p. 45).

Outra das principais razões apontadas para a proliferação da segurança privada prende-se com a expansão de espaços privados de livre acesso ao público – tais como espaços comerciais, industriais, residenciais e de lazer –, tidos, para Nemeth (2005, p. 6), como espaços que merecem uma segurança reforçada, apesar de a Polícia não ter um dever especial de a garantir. É neste sentido que Rodrigues (2011, p. 51) refere que “será lícito questionar se deverão ser todos a custear as necessidades sentidas por um indivíduo, ou por um grupo de indivíduos, em função, por exemplo, da atividade económica que desenvolvem”.

Ad summam, após a análise das causas de surgimento e expansão da segurança, pode-se referir que o desenvolvimento da atividade muito se deveu ao facto de o Estado já não conseguir garantir a segurança exigida pelos cidadãos e à expansão de espaços privados abertos ao público.

2.4. Segurança privada e segurança pública

A segurança privada constitui uma atividade de natureza privada e, portanto, não governamental, assente na relação prestador-cliente. A prestação do serviço é desenvolvida, em regra, através de um contrato (quer com pessoa individual, quer com pessoa coletiva, pública ou privada), por trabalhadores vinculados a empresas legalmente constituídas e autorizadas para o efeito, sendo que a concessão da atividade de segurança privada se pode dar por duas formas: por meio de alvará ou de licença. Estes trabalhadores não podem exercer a sua atividade por “conta própria” e, portanto, sem vínculo, nem podem estar vinculados a mais do que uma empresa. Os seguranças privados podem exercer várias especialidades³, desde que habilitados com um título profissional adequado, não podendo, no entanto, haver “empréstimos” de funcionários entre empresas, como acontece na Holanda, por exemplo.

A maior expressão da atividade de segurança privada tem por base a prevenção situacional, que é alcançada através do aumento da probabilidade de deteção de comportamentos ilícitos, o que leva, segundo Cusson (2007), a que os delinquentes optem por não cometer o delito devido à ponderação do custo-benefício – teoria da escolha racional. Essa prevenção é desenvolvida no domínio privado restrito (p.e., casas, escritórios), no domínio privado condicionado (p.e., recintos desportivos, comboios), no domínio privado de livre acesso (p.e., centros comerciais) e mesmo no domínio público de acesso vedado ou condicionado (p.e., escolas, tribunais, aeroportos) (Valente, 2013, pp. 30 e 83-84). Com isto, a distinção inicial entre segurança privada e segurança pública deixou de existir, uma vez que a primeira começou a atuar em espaços públicos e a segunda em espaços privados.

Uma das grandes diferenças das empresas privadas de segurança face às autoridades públicas que produzem segurança prende-se com o facto de aquelas não servirem o público em geral, não se ocupando, deste modo, do interesse público – é o lucro que rege o mercado. A segurança prosseguida por privados é orientada para as necessidades do contratante e para a satisfação exclusiva das suas exigências de segurança e proteção, sendo este quem define a missão específica a desempenhar dentro do conteúdo funcional da especialidade que o trabalhador detém. Trata-se, portanto, de uma oferta de segurança personalizada, que não é proporcionada por entidades públicas.

Outra distinção entre a atividade de segurança privada e a atividade de segurança pública reside nos poderes do respetivo pessoal. Os seguranças privados não têm – por via de regra – prerrogativas ou poderes de autoridade, comportando-se para efeitos processuais penais como qualquer outro cidadão⁴. Quanto à utilização de poderes coercivos, os seguranças privados apenas podem utilizar aquilo que se denomina “direitos de todos” (estado de necessidade, legítima defesa, ação direta e detenção em flagrante delito) e desde que não seja possível recorrer à intervenção da autoridade pública. Não podem, assim, aplicar

medidas de polícia, *lato sensu*, a não ser que sejam encarregues, por determinação de polícias, de realizar determinados atos, no âmbito do dever de colaboração que lhes compete⁵.

Não obstante servirem interesses particulares e não deterem, regra geral, prerrogativas de autoridade pública, os seguranças privados servem indiretamente interesses coletivos e, embora a designação de segurança privada sugira uma atividade alternativa à segurança pública, tal não se revela, em bom rigor, acertado: pelo contrário, estas duas realidades estão indissociavelmente ligadas. Tal é facilmente detetável, desde logo, pela similaridade das finalidades da segurança privada (que podem ser traduzidas, de acordo com o art.º 4.º do REASP, em proteção de pessoas e bens e prevenção da prática de crimes⁶) com parte das finalidades da atividade da segurança interna, previstas, em geral, no art.º 1.º, n.º 1, da LSI e, em particular, nas leis orgânicas das FS, sobretudo em matéria preventiva. Mais: a própria LSI vem referir expressamente no seu art.º 16.º, n.º 3, al. g), que compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna “estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada”, o que leva a concluir, tal como Clemente (2011, p. 49), que a segurança privada integra assumidamente a segurança pública desde 2008, não se podendo falar de segurança interna, na ótica de Poiães (2008, p. 580), sem que seja feita uma menção, ainda que pontual, ao universo da segurança privada. Para Pereira (2014, pp. 59-60), uma nova alteração da LSI terá mesmo de contemplar a segurança privada, atribuindo-lhe “um papel que vise aproveitar as suas potencialidades como colaborante na prossecução da segurança interna”, tendo sempre como pano de fundo a complementaridade e subsidiariedade face às FSS, podendo criticar-se a não inclusão na LSI do regime de subsidiariedade e complementaridade da segurança privada em relação à segurança pública para a prossecução da segurança interna. Se é certo que não se pode ignorar o papel desempenhado por estes atores na segurança interna, igualmente certo é que a cedência por parte do Estado de mais responsabilidade para a segurança privada não pode ser feita de modo acriterioso, dado que se está perante tarefas que merecem atenções redobradas e articulação entre entidades. No caso, esta cedência terá de obedecer a várias fases: desde logo, é necessário regular a nível legislativo a matéria; em seguida, é fundamental um licenciamento prévio⁷ para que sejam exercidas funções de segurança privada; e, por fim, terá de cumprir ao Estado fiscalizar esta atividade e sancionar eventuais cometimentos de ilícitos. Segue-se ainda a linha de pensamento de Serafim (2017, p. 22) que observa que a outorga de maior responsabilização deverá ser acompanhada de “muita reflexão e igual cautela, devendo ser acompanhada, necessariamente e se aprovada, por uma reformulação das regras de acesso à profissão e à atividade, e por um correspondente aperfeiçoamento dos mecanismos de *vetting* atualmente existentes, ditando, o mais possível, a sua indefetibilidade”.

O princípio da subsidiariedade, que esteve presente em todas as leis anteriores, deixou de estar expresso na lei com a última revisão ao REASP⁸. A subsidiariedade não era mais do que o edificar a segurança privada em torno da segurança pública, ou seja, expressar que a primeira só podia atuar numa lógica de “áreas periféricas ou não essenciais, [e] em sectores carenciados cuja incolumidade não pode ser exclusivamente garantida pelo Estado” (Pereira, 1999, p. 42). De facto, a “autotutela de direitos tem carácter excepcional – apenas tem lugar quando é impossível recorrer utilmente à autoridade pública” (Pereira, 1999, p. 43), não se devendo perder de vista que a segurança privada não pode interferir em funções da exclusiva responsabilidade das autoridades judiciárias ou policiais (ficando afastada a possibilidade de serem privatizadas funções de polícia judiciária, ou seja, a atuação enquanto Órgãos de Polícia Criminal (OPC)), nem ameaçar, inibir ou restringir o exercício de direitos, liberdades e garantias ou outros direitos fundamentais (art.º 5.º, n.º 1, al. a) e b), do REASP), com a exceção das revistas de prevenção e segurança intrusivas. Guedes Valente (2007, p. 87) é de opinião que o âmago da segurança privada se deve enraizar num plano de subsidiariedade e nunca de complementaridade, pois esta poderia gerar um “escândalo de

segurança pública e ser um perigo para o Estado de direito”. Embora não se tenha uma tese tão catastrófica como a do Autor, concorda-se que este regime deva dar primazia à segurança pública, relegando a segurança privada para as situações em que a segurança pública se mostre insuficiente em termos objetivos e desde que, segundo Morais (1998, p. 794 e 817), aquela preencha requisitos de aptidão, idoneidade, eficácia e proporcionalidade (necessidade e indispensabilidade da ação), atendendo-se sempre à amplitude e natureza da tarefa que condiciona a atribuição de responsabilidades. Assim, tem-se o abandono deste regime como desacertado.

Por fim, deve-se dar nota que, tal como as entidades públicas, as entidades privadas estão vinculadas aos ditames da Constituição em matéria de direitos, liberdades e garantias (art.º 18.º, n.º 1, da CRP). Assim sendo, qualquer restrição a estes direitos apenas pode ser feita verificando-se, *a priori*, “os princípios da constitucionalidade, da legalidade, da tipicidade, da proporcionalidade *lato sensu* – adequação, necessidade e exigibilidade, proporcionalidade *stricto sensu* –, e ao princípio da não admissão de quaisquer restrições que afetem a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais” (Valente, 2013, p. 47).

Em suma, a segurança privada é coprodutora de segurança coletiva, mas, apesar de se constituir como uma aliada importante das FS, são estas quem têm o papel mais relevante no garante da segurança interna.

2.5. A Segurança em espetáculos desportivos

A noção de segurança, em contexto desportivo, pode ser entendida como “todas as medidas concebidas para prevenir, impedir e sancionar qualquer violência ou excesso por ocasião de jogos de futebol ou outras manifestações desportivas” (Elias, 2018, p. 359). Os eventos desportivos que envolvem centenas ou milhares de pessoas são, por natureza, “vulneráveis à prática de atos que colocam em causa a segurança de pessoas e bens” (Associação de Empresas de Segurança – AES). Dado este perigo abstrato, o legislador relegou para o promotor do evento desportivo o ónus da segurança, obrigando-o, em certos casos e de entre outras incumbências, à requisição de policiamento⁹ (art.º 8.º, n.º 1, al. o), da Lei n.º 39/2009) e à disposição de um sistema de segurança que inclua diretor de segurança¹⁰, coordenador de segurança¹¹ e assistentes de recinto desportivo (art.º 8.º, n.º 1, al. a) e f) e art.º 10.º-A da referida lei, e art.º 9.º, n.º 2, do REASP). Esta obrigação surge para que se garanta a segurança de todos os intervenientes do espetáculo desportivo, estando alinhados, neste caso, os fins da Polícia e dos seguranças privados.

2.5.1. O policiamento de espetáculos desportivos

De acordo com o art.º 3.º, n.º 2, al. l), da Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto) e da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro), constitui atribuição da PSP e da GNR a garantia da segurança em espetáculos desportivos. O policiamento de espetáculos desportivos é obrigatório¹² quando o espetáculo estiver integrado em competições de natureza profissional ou for realizado em recinto à porta fechada (art.º 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 216/2012, de 9 de outubro). O rácio de polícias por espetador em jogos de risco elevado¹³ que envolvam a categoria sénior deve ser de 1/200, e em jogos de risco normal deve situar-se entre 1/500 e 1/600 (art.º 8.º, n.º 1, al. a)). Quanto a espetáculos que envolvam a categoria júnior, o número de agentes no policiamento deve ser entre 3 e 5; na categoria de juvenis ou em categorias inferiores, esse número deve estar entre 2 e 3 (art.º 8.º, n.º 1, als. b) e c)). No caso de haver algum fator excecional, pode elevar-se o número de polícias (art.º 8.º, n.º 2). De realçar que a responsabilidade da segurança das áreas exteriores ao recinto desportivo é do Estado (como se pode extrair do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 216/2012), ao contrário da responsabilidade pela segurança

no interior do recinto desportivo, que constitui encargo do promotor do evento desportivo (art.º 8.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 39/2009).

Os polícias empenhados no policiamento do espetáculo desportivo atuam em regime remunerado, o que significa que estão a prestar serviço durante as horas de folga, não ocasionando, por conseguinte, desvio de pessoal policial das suas atribuições normais. Para além disso, cabe à entidade que requisita o serviço satisfazer o pagamento dos encargos policiais nos termos do art.º 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 238/92, de 29 de outubro, e do art.º 6.º da Portaria n.º 298/2016, de 29 de novembro.

As FS territorialmente competentes em razão do lugar onde o evento desportivo se vai desenrolar têm a incumbência de determinar o número de efetivos a destacar para o policiamento (art.º 7, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 238/92), devendo, segundo Sousa (2016, p. 196), o número obedecer ao critério da indispensabilidade, de modo a não sobrecarregar os promotores do evento com despesas desnecessárias.

2.5.2. Os Assistentes de Recinto Desportivo (ARD)

É com o Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de abril, que surge a figura do ARD na segurança privada. Esta especialidade é exercida por vigilantes de segurança privada contratados pelo promotor do espetáculo desportivo (art.º 3.º, al. d), da Lei n.º 39/2009). As suas funções estão previstas no art.º 18.º, n.º 5, do REASP, das quais se destacam o controlo de acessos de modo a detetar e impedir a introdução de objetos e substâncias proibidos ou verosímeis a perpetrar atos de violência (al. a)), bem como as revistas pessoais de prevenção e segurança (art.º 19.º do REASP), escopo desta investigação. Na Portaria n.º 148/2014, de 18 de julho (que estabelece o conteúdo e a duração dos cursos do pessoal de segurança privada), no art.º 14.º, n.º 1, al. f), assinala-se como um dos objetivos da formação específica de ARD a promoção da aquisição de competências para a realização de revistas pessoais e buscas de prevenção e segurança, sendo que o anexo VIII da mesma portaria estabelece que são 10 as horas despendidas para a aprendizagem; para além disso, no curso de formação base, os ARD têm 10 horas de formação em direitos fundamentais e direitos do Homem (anexo III da mesma Portaria).

De acordo com a Portaria n.º 261/2013, de 14 de agosto, a utilização de ARD é obrigatória em “espetáculos desportivos integrados nas competições desportivas de natureza profissional e nos considerados de risco elevado, com natureza internacional ou nacional, como tal qualificados nos termos da lei, em que pelo menos um dos intervenientes participe em competições desportivas de natureza profissional” (art.º 2.º, n.º 1). Contudo, mesmo quando não há uma imposição legal para a utilização de ARD, o promotor do evento desportivo pode decidir-se pela contratação destes profissionais (art.º 2.º, n.º 3, do mesmo diploma). O rácio mínimo de ARD por espetadores é de 1/300 em jogos de risco elevado quando envolvam a categoria sénior, sendo esse rácio de 1/400 nos restantes jogos (art.º 4.º, n.º 1, da Portaria n.º 216/2013). Os ARD encontram-se na dependência operacional de um coordenador de segurança, que os deve enquadrar e orientar (arts.º 9.º, n.º 2, e 20-A, n.º 3, do REASP), sendo a atuação destes da responsabilidade do promotor do evento desportivo (Oliveira, 2015, p. 416). Os ARD têm o dever de colaborar com as FS sempre que solicitados por estas, sendo que a recusa ou o não cumprimento das orientações emanadas pelo comandante da força de segurança presente no local é fundamento para a instauração de um processo contraordenacional, bem como das sanções acessórias previstas no art.º 60.º do REASP.

Das revistas policiais

Pretende-se definir o conceito de revista por forma a consegui-la distinguir de outras figuras previstas na legislação. Diferenciar-se-á, seguidamente, os tipos de revista que podem ser realizadas exclusivamente pela Polícia, bem como as finalidades e espécies delas previstas no direito.

3.1. Conceito de revista

A revista é uma diligência policial realizada sobre uma pessoa, destinada a verificar se esta oculta objetos proibidos ou suscetíveis de gerar perigo social, objetos relacionados com um crime ou outros objetos que possam servir de prova. No entanto, há que ter cautela quanto a interpretações demasiado estritas ou demasiado latas. A interpretação tem de ser feita *cum grano salis*, concordando-se com Porto (2009, p. 442) quando este indica que a revista deve “abranger tudo aquilo que, num determinado momento, está vinculado de forma imediata ao visado, tal como a roupa que a pessoa traz vestida e a sua bagagem de mão (bolsas, carteiras, pastas, malas, mochilas, etc.)” e nunca apenas o corpo humano, despido de qualquer indumentária. Por outro lado, se for necessário inspecionar o interior do corpo humano (pode dar-se o caso de alguém esconder em cavidades corporais íntimas objeto ou substância proibido), haverá lugar a uma perícia (nos termos dos arts.º 151.º e seguintes do CPP) e não a uma revista. Como cavidades corporais íntimas devem ser consideradas, acompanhando-se Sousa (2016, p. 623), aquelas que violam o “«sentimento de vergonha» humano”, não estando incluídas neste leque a boca, o nariz e os ouvidos.

O objetivo das revistas difere conforme o âmbito em que são realizadas, como se analisará posteriormente. De todo o modo, “os objetos que se visam obter, pela própria natureza das coisas, só poderão ser bens móveis” (Nunes, 2019, pp. 7-8). Albuquerque (2011, p. 490) ressalva que “não é possível a realização da revista de uma pessoa coletiva pela razão de que esta não tem corpo físico”, pelo que, *a contrario sensu*, se pode afirmar que apenas é possível a realização de revistas a pessoas individuais.

3.2. Tipos de revistas

Em termos gerais, pode-se dizer que as revistas são de dois tipos: não intrusivas e intrusivas. As revistas não intrusivas são realizadas com recurso a meios técnicos externos; as revistas intrusivas são realizadas com recurso a palpação. De acordo com o grau de ingerência/intensidade da intromissão, as revistas intrusivas podem ser divididas em dois subgrupos: as revistas simples e as revistas intimistas. As revistas simples são as que incidem, de forma superficial, sobre o corpo do visado e tudo o que lhe está vinculado, enquanto as intimistas são realizadas de forma mais intrusiva e pormenorizada. Quanto mais profunda for a revista, maior será a intensidade da intervenção e, por isso, maior atenção se deve ter quanto ao local em que a mesma é realizada. Não obstante haver sempre a tentativa de preservar ao máximo os direitos do visado, deve haver uma certa regra de proporcionalidade direta entre a proteção dos direitos do visado e a intensidade da restrição desses mesmos direitos.

3.3. Finalidades e espécies de revistas

Existem várias espécies de revistas de acordo com as respetivas finalidades. Desde logo, cumpre destacar as presentes no CPP e na LSI, que são competência da Polícia, embora esta figura não se esgote nestes diplomas.

3.3.1. As revistas no CPP

As revistas previstas no CPP são de três espécies: como meio de obtenção de prova (arts.º 174.º, 175.º e 176.º, n.º 3), como medida cautelar e de polícia (art.º 251.º, n.º 1, al. a)) e como medida preventiva ou de segurança (art.º 251.º, n.º 1, al. b)). Não obstante as devidas diferenças, há pontos comuns entre tais revistas. Desde logo, para que a revista seja legítima é necessário que haja uma suspeita, sendo, portanto, proibidas as revistas sem motivo aparente. Essa suspeita não pode consubstanciar-se num rumor isolado, pois a revista que não tenha como sustentáculo uma suspeita razoável viola o princípio da privacidade tutelado pelo art.º 8.º da CEDH, dando azo a que o visado a ela possa opor-se sem que pratique o crime de resistência e coação, atuando ao abrigo do direito de resistência (art.º 21.º da CRP) (Albuquerque, 2011, p. 486). Se porventura a revista não preencher este requisito e for realizada com recurso a coação ou ofensa à integridade física ou moral da pessoa revistada, a diligência estará ferida de nulidade insanável (art.º 32.º, n.º 8, da CRP, e 126.º do CPP).

No que concerne aos indícios que fundamentam a suspeita, Porto (2009, p. 443) considera que, como a letra da lei não os gradua, não se exige que estes sejam “fortes ou suficientes, bastando a simples existência de indícios”, acrescentando, contudo, que devem estar sempre presentes os ditames dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, que norteia todo o CPP. Em sentido oposto, Afonso (2015, p. 224) refere que o OPC deve ter “razões ou indícios concretos”, devendo a suspeita ser “individualizada e concreta”, não bastando as “(meras) razões de segurança para preencher os pressupostos legitimadores, sob pena de podermos partir para suspeitas coletivas, abstratas ou difusas”. Entende-se que o legislador, embora não graduando os indícios como faz em outras normas, não permite que esta medida seja realizada a belo prazer do OPC, não podendo haver restrições arbitrárias ou gratuitas. Desta forma, defende-se, tal como o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 28 de janeiro de 2010, que o facto de não se fazer menção a requisitos específicos não permite conduzir pela desnecessidade de fundamentação, uma vez que está em causa o pudor do visado e o seu direito à intimidade (art.º 26.º, n.º 1 da CRP) e, consequentemente, a dignidade da pessoa humana. O OPC tem, então, discricionariedade para, de acordo com a sua experiência, ajuizar se existem ou não indícios, norteando a sua intervenção sempre de acordo com o preceituado nas normas específicas do CPP e os princípios transversais a todo o direito (desde logo o da proporcionalidade), recorrendo apenas à revista quando a mesma se mostrar necessária e a forma mais adequada para a descoberta da verdade e/ou para a obtenção de prova.

Quanto ao pudor do visado, este terá de ser protegido tão-somente na medida do possível – querendo isto dizer, segundo Porto (2009, p. 452), que se deve cingir ao indispensável para a proteção do interesse público –, sendo que a inobservância desta exigência constitui uma mera irregularidade. Este direito não é absoluto, “devendo ceder sempre que o respeito pelo pudor possa colocar em causa a eficácia da investigação” (Nunes, 2019, p. 61). Note-se ainda que, tal como assinala Nunes (2019, pp. 20-21), os factos criminosos não gozam de tutela da intimidade/privacidade, sendo abusiva a invocação deste direito se estiver em causa a prática de um crime.

Segundo Nunes (2019, p. 7), a revista pode ser realizada independentemente da vontade do visado (podendo efetuar-se coercivamente, no caso de resistência), tendo como finalidade verificar se o suspeito oculta objetos relacionados com um crime e/ou que possam servir como prova, constituindo-se, nas palavras de Pimenta (2014, p. 49), como “instrumentos a utilizar pelos OPC de modo a investigar a prática de um crime” com vista a criar convicção no julgador. Assim, e concluindo, “qualquer pessoa poderá ser alvo de uma revista, contanto que exista uma suspeita fundada de que oculta na sua pessoa quaisquer objetos

relacionados com um qualquer crime ou que possam servir de prova, pelo que não terá de ser forçosamente arguida” (Nunes, 2019, p. 39). De realçar ainda que o visado pode ser submetido à revista independentemente de estar, ou não, na plenitude das suas capacidades físicas e mentais (Albuquerque, 2011, p. 942).

3.3.1.1. Revistas como meio de obtenção de prova

As revistas como meio de obtenção de prova têm, regra geral, de ser autorizadas ou ordenadas pela AJ (art.º 174.º, n.º 3 do CPP), devendo esta, sempre que possível, presidir à diligência “para se inteirar das características do local e do ambiente que ali se vive e para observar as reações dos visados, o que pode ser importante em termos da formação da sua convicção e para o inteirar de informações que nenhum relatório lhe conseguirá transmitir” (Porto, 2009, p. 443). O despacho que autoriza a revista não pode ter prazo superior a 30 dias e deve ser fundamentado (art.º 97.º, n.º 5 do CPP) mediante a indicação dos motivos de facto e de direito que suportam a decisão, constituindo como *praxis* deficiente a não referência aos factos legitimadores ou aos fins pretendidos. O mandado de revista deve, segundo Albuquerque (2011, p. 942), conter a identidade do visado ou, na sua impossibilidade, tantos elementos identificadores quanto possível, de modo que seja inequívoco quem deve ser objeto de revista.

Antes da realização da revista, e salvo nos casos do n.º 5 do art.º 174.º, é entregue ao visado “cópia do despacho que a determinou, no qual se faz menção de que aquele pode indicar, para presenciar à diligência, pessoa da sua confiança e que se apresente sem delonga¹⁴” (art.º 175.º, n.º 1, do CPP). A faculdade de nomear pessoa para assistir à diligência constitui uma garantia de defesa e uma forma de sindicar a atuação de quem efetua a revista e cessa, de acordo com Valente (2005a, p. 57), sempre que houver comprometimento da eficácia da investigação ou perigo para a vida ou integridade física dos OPC ou de terceiros.

A revista pode ser realizada tendo por base uma busca desde que a pessoa esteja naquele local e a autoridade judiciária ou o OPC tenham razões para presumir que aquela oculta qualquer objeto relacionado com um crime ou que possa servir de prova (art.º 176.º, n.º 3 conjugado com o art.º 174.º, n.º 1, ambos do CPP).

As revistas podem ser realizadas por OPC sem a prévia autorização da AJ, devendo ser comunicadas imediatamente ao Ministério Público (MP) ou ao Juiz de Instrução Criminal (JIC) (mediante o caso), sob pena de nulidade sanável (art.º 174.º, n.º 6, do CPP). Este regime é excecional e admite-se, segundo Gonçalves (2009, p. 434), “em nome de uma certa proporção racional de eficácia e do princípio *volenti non fit injurica*”. Na esteira de Soares (2017, p. 209), o objetivo da revista passa a ser não o de “conservação e manutenção de objetos suscetíveis de constituir prova”, mas o de evitar a lesão de bens jurídicos do OPC ou de terceiros.

A al. b) do art.º 174.º, n.º 5, do CPP, debruça-se sobre as situações nas quais as pessoas que vão ser alvo de revista têm de consentir na respetiva realização, sendo que tal consentimento tem de ficar por qualquer forma documentado e devendo a diligência ser comunicada ao MP com vista à sua validação no âmbito do poder de direção do inquérito (Albuquerque, 2011, pp. 487-488).

Segundo Marques (2013, p. 71), o consentimento não é uma mera formalidade, mas um requisito de validade da revista que afasta a ofensa à dignidade da pessoa humana, à identidade e reserva da vida privada (arts.º 25.º e 26.º da CRP), tornando plenamente válida a diligência. No entanto, o consentimento previsto

terá de obedecer ao disposto no art.º 38.º do Código Penal (CP), traduzindo uma vontade séria, livre e esclarecida da pessoa que irá ser alvo da revista¹⁵, apenas podendo consentir pessoa maior de 16 anos que possua discernimento necessário para avaliar o alcance do mesmo. No caso de o consentimento ser prestado por pessoa sem legitimidade para tal, o resultado é a nulidade do ato por intromissão na vida privada do visado (art.º 126.º, n.º 3, do CPP).

Uma vez dado o consentimento, o mesmo não pode ser retirado durante a execução da diligência. De facto, seria inaceitável que o visado pudesse retirar o consentimento prestado quando se desse conta que o OPC iria encontrar algo incriminador. Acompanha-se, portanto, Nunes (2019, p. 50) quando refere que tal circunstância não pode merecer tutela jurídica, uma vez que a ordem jurídica não pode proteger a prática criminal. Assim, e de acordo com o art.º 38.º, n.º 2, do CP, a revogação do consentimento só pode ser feita até ao início da execução da revista.

A al. c) do art.º 174.º, n.º 5, do CPP, estatui que, caso haja detenção em flagrante delito, pode haver lugar a revista desde que ao crime corresponda pena de prisão. A diligência deve ser comunicada ao MP para interrogatório do arguido detido e para que haja validação da detenção e, conseqüentemente, da revista (Albuquerque, 2011, p. 488). Nestes casos não é necessário consentimento para que a revista esteja legitimada. A dispensa de autorização prévia compreende-se perfeitamente, porquanto o que se pretende defender são “direitos fundamentais dos OPC e até de terceiras pessoas” (Nunes, 2019, p. 50).

3.3.1.2. Revistas como medida cautelar e de polícia

As revistas, como medida cautelar e de polícia, previstas no art.º 251.º do CPP, são uma atividade típica de polícia aproximando-se das previstas no art.º 174.º, n.º 5, do CPP, na medida em que não é necessária a prévia autorização da AJ. A desnecessidade de autorização prévia justifica-se pelo facto de esta medida revestir caráter de urgência que não se coaduna com a demora na respetiva obtenção, já que a sua utilidade poderia perder-se¹⁶ e os direitos fundamentais dos OPC ou de terceiros poderiam ser colocados em causa. Para que a revista seja fundamentada com base neste artigo, a situação, pela sua gravidade, deve requerer uma resposta pronta dos OPC e revelar-se imprescindível e essencial para assegurar que estes cumpram as tarefas que lhes estão atribuídas pela lei processual penal (Pimenta, 2014, p. 39). Estas revistas estão subordinadas ao preceito “fundadas razões para crer”, o que, segundo Guedes Valente (2005a, p. 31), “não significa que se possa efetuar revista sempre que seja eventual a suspeita, mas sim quando esta possa ser fundamentada em elementos de facto, que necessariamente recheiam a matéria de direito¹⁷”.

O art.º 251.º, n.º 1, al. a), do CPP, estatui que a revista enquanto medida cautelar e de polícia apenas é possível em caso de fuga iminente ou de detenção. Guedes Valente (2005a, p. 25) vai mais longe ao afirmar que a revista em caso de detenção não é uma mera possibilidade, mas uma obrigação por razões de segurança física do agente e de preservação da prova. O art.º 251.º, n.º 1, al. a), difere do art.º 174.º, n.º 5, al. c), porquanto este último só é aplicável em casos de detenção em flagrante delito sancionado com pena de prisão, ao contrário do primeiro, que pode igualmente ser aplicado aquando de detenção realizada fora de flagrante delito ou caso haja um suspeito em fuga iminente, não tendo de haver necessariamente um delito.

Quanto à revista realizada por força da al. b), n.º 1, do 251.º, pese embora a sua localização sistemática no CPP, Silva et al. (2019, p. 114) entendem que esta se apresenta como uma revista de segurança, sendo tomada como “medida preventiva (da prevenção de perigos) que visa o estabelecimento de segurança em determinado local e não o acautelamento de meio de prova”. Na alínea em questão há que distinguir dois casos: o da primeira parte, segundo a qual qualquer pessoa (não necessitando de ser suspeita) pode ser alvo

de revista desde que tenha de participar ou pretenda assistir a qualquer ato processual; e o da segunda parte, em que se exige a suspeita da pessoa a ser conduzida a posto policial. Em ambos os casos tem de haver razões para crer que oculte armas ou outro objeto com os quais possam ser praticados atos de violência (art.º 251.º, n.º 1, al. b), do CPP, *in fine*).

A diligência deve ser comunicada imediatamente ao JIC com vista à sua apreciação e validação (art.º 174.º, n.º 6, *ex vi* art.º 251.º, ambos do CPP). No entanto, Albuquerque (2011, pp. 692-693) entende que “a remissão para o art.º 174.º, n.º 6 é apenas fixar a obrigatoriedade da sindicância pela autoridade judiciária competente, o requisito temporal dessa sindicância e a sanção para o caso da falta de sindicância”, e não o de obrigar a que a comunicação seja feita ao JIC. Concorde-se ainda com Autor (2011, p. 693) quando este refere que não se compreenderia que o MP pudesse autorizar ou ordenar a realização de revistas antes ou durante o inquérito, mas não as pudesse validar nessas mesmas fases. Em suma, a AJ competente para apreciação e validação do ato cautelar na fase pré-processual e de inquérito é o MP e, na fase de instrução, o JIC.

3.3.2. As revistas de prevenção e segurança

As revistas previstas na LSI são realizadas de modo a prevenir potenciais lesões de direitos fundamentais através da restrição de um bem jurídico, também ele fundamental, mas de menor valor do que aquele que se visa proteger. Estas revistas, segundo Valente (2013, p. 302), caracterizam-se por serem, por regra, “extrajudiciais”, o que significa que são realizadas sem prévia autorização da AJ.

O art.º 29.º, al. a), da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), prevê como medida especial de polícia a realização de revistas com o objetivo de “detetar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objetos proibidos ou suscetíveis de possibilitar atos de violência”. No art.º 32.º, n.º 1, estatui-se que a determinação da aplicação desta medida cabe às autoridades de polícia no âmbito das suas competências ou, em caso de urgência e de perigo na demora, a aplicação desta medida pode ser determinada pelos agentes das FSS, “devendo nesse caso ser imediatamente comunicada à autoridade de polícia competente em ordem à sua confirmação” (cfr. n.º 2 do mesmo normativo). A medida, após aplicada, deve ser comunicada ao tribunal, sob pena de nulidade, no mais curto prazo, em ordem à apreciação e validação do JIC do local onde a medida de polícia tiver sido aplicada (art.º 33.º, n.ºs 1 e 2 da LSI), para que haja, de acordo com Raposo (2015, p. 272), uma “fiscalização sucessiva da legalidade”.

De realçar que este normativo se encontra inserido no âmbito da atividade de polícia administrativa, constituindo-se, nas palavras de Parente (2014, pp. 26-27), como “medidas de polícia “puras”, de prevenção avançada” ou “administrativas cautelares e de polícia”, divergindo das revistas cautelares e de polícia, em que os OPC atuam como polícia judiciária numa lógica já de “prevenção reativa” como forma de salvaguardar meios de prova. Esta “prevenção reativa”, como ensina Valente (2013, p. 322), é o “cordão umbilical entre a prevenção criminal em sentido originário e a repressão criminal”.

A norma prevista na LSI não se encontra densificada no respetivo enunciado, uma vez que, verificada uma das situações do art.º 29.º, n.º 1, a revista passa a assumir, imediatamente, caráter de medida cautelar e de polícia, conforme determina o art.º 251.º, n.º 1, al. a), do CPP.

Como conclusão capitular, pode-se referir que as revistas policiais recaem sobre uma determinada pessoa que seja suspeita de ter cometido ou se preparar para cometer um delito e que as revistas previstas na LSI e no CPP estão vedadas aos particulares. Tem-se, ainda, que não se deve confundir a revista com a busca

porquanto a primeira recai sobre uma pessoa e a segunda sobre um local. De realçar, por fim, que sempre que um suspeito oculte objeto ou substância proibido em cavidades corporais íntimas a atuação sai fora do âmbito de competência dos OPC.

Da privatização de funções públicas

4.1. Conceito de privatização

O advento do Estado de Direito Democrático foi marcado por uma interpenetração entre as esferas pública e privada, levando ao surgimento de novos atores que produzem segurança, o que faz com que o Estado tenha perdido o monopólio da segurança interna devido principalmente, segundo Gonçalves (2009, p. 160), a dois aspetos: o aparecimento de novas tarefas públicas (devido àquilo a que Otero (2001, p. 35) apelida de “hipertrofia do Estado de bem-estar”); e o surgimento de um Estado que regula e supervisiona as atuações privadas (e que, de acordo com Clemente (2015, p. 55), articula os atores institucionais).

Nas palavras de Otero (2001, p. 36), a privatização pode definir-se, de uma forma genérica, como o ato de “tornar privado algo que antes o não era”. Segundo Vital Moreira (2001, p. 226), a privatização pode consistir na alienação pelo Estado do setor público empresarial (p.e., através da venda de empresas), da gestão de certos serviços ou estabelecimentos públicos, ou de tarefas auxiliares ou complementares. A decisão de privatizar, para Sánchez (2009, p. 104), corresponde a uma opção quanto ao modo de organização da Administração Pública. Quando tal sucede, há um incremento na importância do papel das entidades privadas que passam a operar em matérias ou atividades que até então estavam na esfera puramente pública. Há, portanto, seguindo Gonçalves (2009, p. 153), um ato de despublicização, desintervenção ou renúncia pública – que pode ser total ou parcial – à titularidade da tarefa.

4.2. Conceito de funções públicas

São vários os critérios que se podem adotar para se determinar se uma função é de cariz público ou privado (de direito público ou privado). Guedes Valente (2017, pp. 37-44) refere alguns desses critérios, uns mais fiáveis do que outros e, por isso, usados em conjunto por alguns Autores, como repara Freire (2017), de modo a reduzir o erro de qualificar uma função pública quando ela é privada, ou vice-versa. O critério dos interesses indica que a tarefa é pública ou privada de acordo com os interesses que visa proteger. Este critério não é totalmente confiável, uma vez que, normalmente, há uma sobreposição de interesses – públicos e privados – protegidos pela mesma tarefa ou atividade. Embora se tenha ensaiado o critério da prevalência do interesse fundamentalmente tutelado pela norma, que enquadrava como função pública a norma que, defendendo interesses públicos e privados, acentuava a tónica na prossecução dos primeiros, tal critério não vingou por “se encontrarem dificuldades, desde logo, resultantes da complexidade que, em muitos casos, reveste a questão de saber qual o interesse predominante ou fundamentalmente protegido” (Ribeiro, 1996, p. 25).

O critério da natureza dos sujeitos da situação jurídica atende, precisamente, à qualidade dos sujeitos. Este critério estabelece que se estiver em causa a atuação de um sujeito público (com outro sujeito público ou com um sujeito privado), o mesmo atua com base no direito público; quando há uma relação entre sujeitos privados, a atuação é feita com base no direito privado. Tal raciocínio também não se revela totalmente

acertado por duas ordens de ideias: nem todos os sujeitos públicos atuam sempre com base no direito público; e nem todas as relações entre privados se situam no âmbito do direito privado.

Outro critério para a distinção de funções públicas e privadas prende-se com a posição dos sujeitos na relação jurídica produzida. Assim, se um dos sujeitos atuar com poderes especiais de autoridade, “esse sujeito ou as normas jurídicas que, *in casu*, lhe conferem essa qualidade ou posição são normas do Direito Público” (Valente, 2017, p. 42). Este critério, embora quase sempre indicie que se está no espaço público, como refere Moreira (1997, p. 289), não se apresenta como inequívoco – não se pode olvidar que há atuações que não revestem poderes de autoridade e que têm como pano de fundo o direito público; e que os privados podem, em certas situações, atuar com *ius imperii* sobre outros privados.

Por último, para diferenciar as funções públicas das privadas pode recorrer-se a um critério formal, que propugna que uma função se considera pública quando a sua prossecução for atribuída pela Constituição ou pela lei à Administração Pública. Este critério, segundo Freire (2017), obedece a um princípio de competência, ou seja, se a ordem jurídica atribui a função ao Estado, a função é pública; caso contrário, é uma função privada. Neste sentido, acaba por ser a própria norma positivada a ditar a publicidade ou a privacidade da função.

Este último critério – o formal – é precisamente aquele que Gonçalves (2009) diz ser decisivo na problemática de saber se uma tarefa executada por privados assume cariz público. Tem-se, então, que se a função a executar pelos particulares for objeto de uma “apropriação pública”, de *publicatio*, a mesma será uma tarefa pública (Gonçalves, 2009, pp. 467-468). Segundo Gonçalves (2009, p. 473), se uma tarefa for “objeto de “dois movimentos” (primeiro, atribuição à Administração e, depois, entrega ao particular)”, deve entender-se que a função é pública. Quando o particular assume tarefas públicas, passa, segundo Ribeiro (2013, p. 191), a ser considerado como pertencente à Administração Pública (em sentido funcional), o que se repercute na aplicação de preceitos constitucionais, bem como de princípios e regras de direito público.

4.3. Em especial: funções públicas de autoridade

Uma função considera-se de autoridade se o respetivo titular gozar de supremacia em relação a outrem. A *auctoritas* relega para um plano de superioridade o sujeito investido do poder e o terceiro com quem estabelece uma relação jurídica para um plano de sujeição. É neste sentido que Fernandes (2005, p. 24) refere que “o exercício de poder implica uma relação social assimétrica entre quem manda e quem obedece: uma relação «mando-obediência» e/ou «imposição-subordinação»”. A autoridade dota alguém “da capacidade de infligir, de forma juridicamente válida, restrições ou mesmo lesões à esfera jurídica dos terceiros que a ele se encontrem submetidos, e que não se poderão opor caso a atuação da autoridade se dê em conformidade com o ordenamento jurídico vigente” (Ribeiro, 2013, p. 178).

As funções públicas de autoridade são legitimadas pelo *contrato social* – “as prerrogativas da autoridade policial emanam da parte de liberdade cedida – *sub lege libertas*” (Clemente, 2015, p. 56) –, que atribui ao Estado este poder para que prossiga o interesse comum. Segundo Clemente (2015, p. 24), o exercício de autoridade, embora se confronte, algumas vezes, com o direito à liberdade, não se opõe a este – antes o pressupõe, o que leva o Autor a afirmar que “a autoridade pública exerce-se em função da liberdade”.

A autoridade tem uma dimensão unilateral que faz com que a produção imediata de um certo resultado jurídico na esfera de um terceiro dependa unicamente de quem detenha esse poder. Esta característica leva

alguns autores a argumentar que sempre que há consentimento (e não uma imposição por parte do titular do poder) está em causa um poder público não autoritário. Tal ponto de vista não se afigura procedente. O cerne da questão não está em saber se a imposição é tolerada ou pretendida pelo destinatário da mesma, mas apurar se o ato que se está a executar confere, ou não, uma situação de supremacia (e não de paridade) na relação jurídica. O vício de que, segundo Gonçalves (2009, p. 607), esta visão padece consiste em considerar como fator determinante os efeitos do ato e não o poder de os constituir ou declarar – os contornos dos poderes que a lei confere são determinantes para demarcar a qualidade do ato.

4.4. Admissibilidade, face à Constituição, da privatização de funções públicas

A privatização de funções públicas envolve, desde logo, uma análise constitucional de conformidade. São três as correntes existentes, de acordo com Gonçalves (2009), quanto à possibilidade jurídico-constitucional de privatização de funções públicas, as quais apelidamos de: proibicista, liberalista e limitista.

A tese proibicista defende que há uma impossibilidade constitucional de delegação de poderes públicos em privados, alegando que o vazio deixado pela Constituição em relação à (im)possibilidade de delegação não foi em vão e que só uma autorização expressa poderia legitimar esta *despublicatio*. Tese completamente oposta é a liberalista, que afirma que não é necessária uma autorização expressa da Constituição, não existindo limitações para a delegação de poderes públicos. Realçam os seus defensores que a linha entre o público e o privado nem sequer é clara – o que tornaria difícil saber que tarefas públicas seriam indelegáveis – e que esta delegação vai ao encontro do art.º 9.º, al. c), da CRP, que promove a participação democrática dos cidadãos. No meio termo figura a tese limitista –que se tem como a mais acertada –, segundo a qual a delegação pode acontecer desde que sejam respeitados determinados limites, condições e garantias, como se irá analisar em seguida.

A discussão da possibilidade de privatização de funções públicas decorre do silêncio da Constituição nesta matéria. Na verdade, não há uma impossibilidade expressa na CRP quanto à delegação de funções públicas de autoridade, nem uma norma que a autorize expressamente. No entanto, a CRP parece deixar denotar que esta delegação é uma possibilidade quando menciona que “as entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa”, no seu art.º 267, n.º 6. Assim sendo, estudar-se-ão quais os limites, garantias e condições que conferem constitucionalidade à privatização de funções públicas.

4.5. Regime jurídico da privatização de funções públicas

Deve dar-se nota que os limites, garantias e condições da privatização de funções públicas devem carecer de uma justificação mais aprofundada e de uma atenção redobrada sempre que a privatização envolva poderes de autoridade. As exigências agigantam-se porquanto se está perante um maior risco para o Estado – e para os interesses dos cidadãos –, devendo, por isso, haver maior precaução e uma minuciosa análise da delegação.

4.5.1. Limites

Aqueles que seguem a doutrina limitista apresentam dois tipos de limitações a ter em conta aquando da decisão de privatização: os limites absolutos – que, numa perspetiva jurídico-constitucional, não podem ser afastados – e os limites relativos – que podem ser rebatíveis. Vital Moreira (1997, p. 546) e Otero (1998, p.

237; 2001, p. 53) assumem como limites absolutos os poderes que, de forma implícita ou explícita, estão constitucionalmente reservados à Administração Pública; e a total privatização (ou perda de grande parte) de um setor fundamental de atividade pública. Pode-se ainda encontrar na literatura um outro limite deste tipo: a delegação de funções públicas para prossecução de fins privados (Sánchez, 2009, p. 162). Das obras de Moreira (1997, pp. 546-547) e de Otero (2001, pp. 55-56) pode apontar-se como limite relativo o princípio de que as funções públicas (onde se incluem as de autoridade) devem, em regra, ser exercidas pela Administração Pública. Assim sendo, a delegação em privados deve ser excepcional (deve haver uma especial contenção quanto à alienação de poderes públicos de autoridade); e, para que seja possível, devem ser asseguradas pelo Estado certas garantias e condições.

4.5.2. Garantias

Dado que a delegação de poderes públicos em privados envolve sempre riscos – por não existir uma atuação desinteressada, única e exclusivamente ao serviço do bem comum –, a criação do regime jurídico que confere a delegação deve assegurar certas garantias. Esta deve prosseguir um duplo objetivo: aproveitar o melhor que os particulares possam oferecer e minorar os riscos da privatização – sabendo-se, *a priori*, que é impossível haver um risco zero (cfr. Torres, 2015, p. 49). A base legal – primeira garantia necessária – deverá ser tão mais intensa quanto maior for o risco que a privatização apresentar. Para além disso, a lei deve ser explícita e unívoca (para que não suscite interpretações extensivas que fujam ao espírito da delegação), enumerando os poderes públicos delegados – deve haver uma “proteção legislativa de monta”, segundo o Parecer da Procuradoria Geral da República emanado aquando da proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, que viria a resultar na Lei n.º 34/2013.

A privatização deve observar o princípio da proporcionalidade na sua tripla vertente: a delegação deve mostrar-se necessária (traduzindo-se em fundamentos objetivos e imperiosos), adequada e proporcional ao fim público que se pretende atingir. Os princípios da subsidiariedade e da eficiência associam-se ao princípio da proporcionalidade, uma vez que é o Estado que deve prioritariamente atuar quando estiverem envolvidas funções públicas, devendo os privados assumir estas tarefas apenas quando houver impossibilidade ou inconveniência pública e quando os mesmos estiverem em melhores condições para o fazer (López-Muñiz, 2001, p. 24, Costa, 2003, p. 349-350 e Gonçalves, 2009, pp. 943-944). A delegação de funções públicas em particulares pode, ainda, apresentar-se como uma solução recomendada para diminuir custos (Aurélio, 2017, pp. 31-32) – apesar de poder ser um fator justificativo da delegação de funções públicas em particulares, nunca pode ser o único fator envolvido –, e para evitar “um empeco na promoção e efetivação de interesses públicos ou direitos fundamentais dos cidadãos” (Afonso, 2015, p. 288) devido às limitações do Estado em prosseguir as funções.

A privatização não é sinónimo nem de exoneração por parte do Estado nem de indiferença perante o resultado da tarefa delegada – neste sentido acompanha-se Gonçalves (2009, p. 162) quando alerta que não há um jogo de “soma zero”. Fala-se num “dever estadual de garantia” – dever constitucional que o Estado tem em assegurar a realização de certos fins e interesses públicos, o que o obriga a garantir a boa execução dos mesmos. Como as tarefas externalizadas acarretam fins estaduais (não se trata de uma devolução à sociedade de tarefas intrinsecamente privadas e que, por isso, lhes devam pertencer) que, em certos casos, podem ser executadas em contexto autoritário (como acontece em certos controlos de segurança), o dever estadual de garantia é de suma importância. Este dever de garantia obriga o Estado, na pós-privatização, a ser tanto mais interventivo quanto maior for a ingerência que a delegação proporciona nos direitos fundamentais.

Desta intervenção, López-Muñiz, (2001, p. 25) destaca a fiscalização da conformidade legal e da efetiva realização das tarefas públicas, e a supervisão.

4.5.3. Condições

Quanto às condições constitucionais da delegação de funções públicas em particulares, segundo Gonçalves (2009, p. 1004), podem-se apontar três: o princípio da legalidade, a legitimação democrática do particular com poderes públicos e a vinculação dos particulares a um regime que assegure a prossecução do interesse público no respeito pelos direitos dos cidadãos. Acompanha-se Afonso (2015, pp. 289-290) quando refere que “as próprias condições de delegação podem ser vistas como limites à privatização, na medida em que, não existindo ou deixando de existir a garantia clara do cumprimento, pelos particulares, dos vínculos jurídicos inerentes à cedência de funções públicas, cessa a viabilidade ou a manutenção da privatização”. Vital Moreira (1997, p. 545) defende que o princípio da legalidade impõe que a delegação seja efetuada por lei ou com fundamento numa lei sempre que estejam em causa competências que possam agredir os direitos dos cidadãos, o que permite, como nota Sánchez (2009, p. 106), a submissão de tal ato ao controlo de constitucionalidade. Como sublinha Freitas do Amaral (2016, p. 39), os direitos dos cidadãos só podem ser restringidos com fundamento na lei e dentro dos limites emanados por esta. Repare-se que a obrigatoriedade de lei quando esteja em causa a restrição de direitos, liberdades e garantias também vem prevista no art.º 18.º da CRP, devendo limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos e interesses que estejam, também eles, protegidos constitucionalmente. Quando se afirma que a delegação deve ser consumada por lei, deve entender-se que o ato legislativo pode, também, ser um Decreto-Lei emanado pelo Governo, desde que este órgão de soberania seja competente para a prática do ato. No entanto, acompanha-se Brito (2017, p. 326) quando menciona que quanto maior for a intensidade da restrição do direito fundamental, maior deverá ser a exigência da tipificação ocorrer por lei parlamentar. Tem-se ainda que a lei delegante não pode passar um “cheque em branco” ao delegado, devendo determinar especificamente quais os poderes delegados.

Quanto à legitimação democrática, esta é alcançada pela vontade do povo (como se pode extrair dos arts.º 2º e 108.º da CRP). O exercício de funções públicas deve ser “confiado a pessoas escolhidas diretamente pelo povo (eleições) ou designadas a qualquer título (v.g. nomeação) por pessoas que detenham uma legitimidade pessoal imediata ou mediata derivada do povo” (Gonçalves, 2009, p. 1008). A delegação de funções através de lei cumpre este requisito uma vez que quem a emana são os representantes do povo, gerando-se, por esta via, uma base de consenso ou assentimento da coletividade. No entanto, o princípio não se esgota através da legitimidade jurídica (normativa). Importa também saber se a nomeação deve ser pessoal ou se pode ser coletiva, ou recair numa atividade ou numa categoria genérica de pessoas. Embora se entenda que há uma maior segurança na nomeação pessoal, julga-se que se a nomeação recair em pessoa coletiva, atividade ou categoria genérica de pessoas, desde que o Estado consiga, a todo o momento, saber quem são os funcionários que integram a pessoa coletiva, atividade ou categoria genérica de pessoas sobre quem incide a delegação, se alcança a legitimidade democrática, não sendo de afastar liminarmente a mesma (neste sentido, Gonçalves, 2009). O que não pode faltar para que haja legitimidade democrática, como bem alerta Sánchez (2009, pp. 165-166), é a previsão de mecanismos de controlo e fiscalização da delegação, sem os quais o ato de privatização se deve considerar inconstitucional.

A fiscalização/supervisão, previstas no art.º 267.º, n.º 6 da CRP de forma infeliz, é essencial para que se atinja a terceira condição: a vinculação do particular com poderes públicos à prossecução do interesse público. Esta vinculação torna-se fundamental uma vez que os particulares, ao contrário do Estado, atuam fora de uma lógica de *contrato social*, tendo de se garantir, por isso, que não emergem “espécies de milícias populares de

defesa de diferentes interesses” (Parecer da Procuradoria Geral da República referente à proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 35/2004, que viria a resultar na Lei n.º 34/2013), que colocariam em causa o Estado de Direito. Nas palavras de Clemente (2004, p. 352), “com a privatização, os particulares passam a sujeitos ativos, todavia, o primado do interesse público continua a presidir à atuação destes, enquanto fator de legitimação, à imagem da legitimação do serviço público, enformada no primado do interesse público e jamais no interesse particular”.

A delegação de funções públicas em particulares faz com que estes devam “vassalagem ao sistema jurídico-constitucional” (Afonso, 2015, p. 289) – desde logo, aplica-se o art.º 266.º da CRP) – e com que haja uma vinculação ao Direito Administrativo, por força do art. 2.º, n.º 1, do CPA (uma vez que se comportam como parte da Administração Pública, como já referido anteriormente).

Como conclusão capitular pode-se auferir que as funções públicas devem ser prosseguidas, por princípio, pelo Estado. Ainda assim, os privados podem ser “chamados” a assumir estas funções, desde que salvaguardas garantias e condições pelo Estado. Quando estiver em causa um poder de autoridade, a privatização deve obedecer a requisitos reforçados.

Da privatização das revistas de prevenção e segurança em recintos desportivos

5.1. O regime jurídico aplicável às revistas realizadas por ARD

As revistas de prevenção e segurança fundamentam-se na salvaguarda de bens jurídicos fundamentais (desde logo, a vida e a integridade física) de todos os intervenientes no evento desportivo através de uma atuação proativa que se destina a garantir que num determinado espaço não entrem “objetos e substâncias proibidos ou suscetíveis de gerar ou possibilitar atos de violência” (art.º 19.º, n.º 1, do REASP), prevenindo-se perigos potenciais e evitando-se “um mal maior ou a violação de um bem jurídico individual ou supra-individual de valor superior ao restringido com a medida” (Valente, 2017, p. 606). Assim, estas revistas diferem das realizadas como meio de obtenção de prova na medida em que sobre o visado não recai uma suspeita individual e concreta, assentando antes, nas palavras de Afonso (2015, p. 226), “numa suspeita abstrata, indeterminável, líquida, sem rosto. Por não ser possível circunscrever a suspeita, esta asperge-se e dissolve-se por todas as pessoas que pretendam aceder” ao recinto desportivo. No entanto, como uma suspeita infundada não pode ser razão para a compressão de direitos fundamentais, o legislador entendeu por bem impor como *conditio sine qua non* de acesso ao recinto desportivo o consentimento da revista.

O espetador tem sempre a opção de não se sujeitar à revista (sendo certo que para poder entrar no recinto desportivo tem de haver assentimento à realização da diligência). Esta é mais uma diferença em relação às revistas realizadas no âmbito do CPP, uma vez que a medida prevista no REASP “não é, do ponto de vista estrutural e dogmático, imposta categoricamente à pessoa” (Afonso, 2015, p. 231). No entanto, o consentimento é a única forma de garantir o acesso ao recinto desportivo, o que acaba por “ofuscar uma livre e lúdica prestação do consentimento, porquanto a autodeterminação individual fica refém da vontade de assistir a um espetáculo” (Afonso, 2015, p. 226).

Desde a Lei n.º 8/97, de 12 de abril (art.º 5.º), e posteriormente com a Lei n.º 38/98, de 4 de agosto (art.º 17.º, n.º 1), que se encontra prevista a possibilidade de realização de revistas em recintos desportivos por OPC. A primeira vez que se permitiu *ex lege* a realização de revistas por ARD foi em 2004, aquando da realização do Campeonato Europeu de Futebol em Portugal. Este evento, pela sua relevância e grande

participação, obrigou a que surgissem diversos diplomas legais, entre os quais o REASP (Decreto-Lei n.º 35/2004). No art.º 6.º, n.º 5¹⁸, previu-se a realização de revistas de prevenção e segurança como competência dos ARD, fazendo-se, no entanto, silêncio no que concerne à forma como as revistas podiam ser realizadas. Também no mesmo ano entraram em vigor a Lei Orgânica n.º 2/2004, de 12 de maio, e a Lei n.º 16/2004, de 11 de maio. No primeiro diploma, o art.º 31.º veio habilitar os OPC (e apenas estes) à realização de revistas nas deslocações para os recintos desportivos, nos locais públicos onde se verificasse a aglomeração de indivíduos com potencial para alterar a ordem pública e nos casos de condução a posto policial para identificação. No entanto, esta lei “teve vida fugaz” (Raposo, 2006, p. 700). Já o segundo diploma, no seu art.º 12.º, n.º 2, contemplou a possibilidade de os OPC realizarem revistas de prevenção e segurança aquando da realização de um evento desportivo desde que fosse observado o princípio da necessidade do uso dessa medida como forma de evitar atos de violência. Ainda no mesmo artigo, mas no seu n.º 1, previu-se a possibilidade de os ARD realizarem revistas, incluindo por tateamento, preenchendo-se assim o vazio legal que o REASP tinha deixado.

Com a alteração ao Decreto-Lei n.º 35/2004 pela Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto, o art.º 6.º, n.º 6, veio referir que as revistas poderiam ser realizadas através de raquetes de deteção de metais e de explosivos. No entanto, a utilização do termo “podendo” sugeria que existiam outras formas de efetivar a revista, não havendo uma proibição expressa quanto ao uso de meios intrusivos.

Com a revogação da Lei n.º 16/2004 pela Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, as revistas passaram a poder ser realizadas “nos termos da legislação aplicável ao exercício da atividade de segurança privada” (art.º 25.º, n.º 1), voltando a não ficar claro se as revistas intrusivas eram ou não permitidas. No entanto, como não houve referência à possibilidade de se realizarem por “tateamento”, entendeu-se que a intenção do legislador era afastar esse tipo de revistas.

O impedimento da realização de revistas intrusivas por ARD ficou claro quando a Lei n.º 34/2013 (que veio estabelecer o novo REASP) alterou a redação do artigo que versou sobre as revistas, substituindo a expressão “podendo” por “devendo”, obrigando, desta forma, à utilização de meios não intrusivos para a realização da revista, o que revela “a preocupação do legislador em preservar, tanto quanto possível, a dignidade da pessoa sujeita a revista e em atingir, no mínimo, os direitos fundamentais pessoais afetados com este ato” (Afonso, 2015, p. 220).

Segundo o art.º 19.º, n.º 1, da Lei n.º 34/2013, os ARD só podem efetuar revistas “no controlo de acesso aos recintos desportivos”, algo que Guedes Valente (2005a, p. 52) entende como uma “restrição desmedida e de aplicabilidade demasiado restritiva” uma vez que, na sua opinião, como estes têm responsabilidade quanto à manutenção da segurança nesses locais, também “deveriam poder realizar revistas no interior do recinto desportivo”. Com a devida vênia, discorda-se de tal posição. Desde logo, se a revista prévia for realizada de forma eficaz, o objetivo da mesma estará concretizado. Esta justificação (também atendível pelo Autor) não é, porém, a única nem a mais relevante. A razão primordial prende-se com o facto de, após o acesso, a revista só poder ser justificada pelo CPP pois as revistas preventivas esgotam-se com a entrada dos espetadores no recinto desportivo. Desta feita, e uma vez que as revistas realizadas no âmbito processual penal são uma competência exclusivamente policial, entende-se que aos ARD deveria sempre ser negada tal prerrogativa¹⁹.

Com a última alteração ao REASP, operada pela Lei n.º 46/2019, o n.º 2 do art.º 19.º parece abrir a possibilidade de os ARD, discricionariamente, optarem pelo uso de equipamento não intrusivo ou pela realização de revistas intrusivas. Ainda no que concerne ao n.º 2 do art.º 19.º, al. b), determina-se que as

revistas intrusivas apenas são permitidas “sob supervisão das forças de segurança territorialmente competentes”, dispondo o n.º 6 do mesmo artigo que cabe à entidade responsável pela gestão do espaço ou evento requerer o número de polícias atendendo “ao número de seguranças privados a realizar revistas, ao número de pessoas a ela sujeitos e a outros fatores e circunstâncias que contribuam para a avaliação de risco”.

As revistas a realizar no controlo de acesso ao recinto desportivo só são obrigatórias “no que diz respeito aos adeptos que pretendam aceder às zonas com condições especiais de acesso e permanência de adeptos” (art.º 25.º, n.º 4, da Lei n.º 39/2009). No caso das revistas intrusivas, deve a sua execução ser levada a cabo por ARD do mesmo sexo da pessoa controlada, por força do art.º 19.º, n.º 5, o que demonstra que o legislador se preocupou, acertadamente, em proteger a intimidade e a dignidade da pessoa sujeita à diligência.

A possibilidade de os polícias realizarem revistas a espetadores de um espetáculo desportivo surge consagrada no art.º 25.º, n.º 3, da Lei n.º 39/2009, e com mais restrições do que para os ARD: exige-se a necessidade da diligência “por forma a evitar a existência no recinto de objetos ou substâncias proibidos ou suscetíveis de possibilitar atos de violência”.

Com a análise ao regime jurídico aplicável às revistas por ARD é possível verificar que, ao contrário das revistas policiais (cobertas de maiores garantias), aquelas não se baseiam numa suspeita, mas sim no consentimento. Embora as revistas policiais realizadas no âmbito da LSI se aproximem mais das realizadas ao abrigo do REASP (para Brito (2017, p. 420) apresentam-se mesmo como uma medida de polícia), pois ambas são de cariz preventivo, existem várias diferenças entre elas. A primeira é a de que as revistas previstas na LSI exigem “indícios fundados de preparação de atividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública” (art.º 30.º da LSI), enquanto as previstas no REASP não se baseiam numa suspeita, apresentando-se antes como uma condição de acesso a determinado local. Outra diferença reside no facto de poder haver recurso à coercividade para a realização da revista prevista na LSI, como *ultima ratio* (art.º 34.º, n.º 2, da LSI), ao passo que as revistas com base no REASP requerem sempre o consentimento voluntário do visado. Acresce que as revistas previstas na LSI exigem que sejam APC ou, em alguns casos, OPC, a tomar a decisão de execução da revista, em oposição às revistas previstas no REASP, que autoriza os ARD a efetuar as mesmas. Por último, a revista como medida especial de polícia é realizada em “lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial” (art.º 29.º, al. a)), enquanto a medida tomada pelos ARD se esgota “no controlo de acesso aos recintos desportivos” (art.º 19.º, n.º 1, do REASP). Neste sentido, tem de se discordar de Pica dos Santos (2017, p. 78) e do Parecer da Ordem dos Advogados referente à Proposta de Lei n.º 117/XII/2ª (que viria a dar origem ao REASP, em 2013) que referem que as revistas tratadas no REASP se enquadram no âmbito das revistas previstas na LSI. Embora se considere que em termos materiais a medida possa ser equivalente, a revista prevista no REASP não obedece aos requisitos competenciais e formais exigidos na LSI, não podendo, deste modo, considerar-se uma medida de polícia nos termos acima expostos.

5.2. Em particular: o consentimento do particular

A doutrina é unânime no entendimento de que as revistas no controlo de acesso a recintos desportivos visam primordialmente a prossecução de interesses públicos – *maxime*, a segurança pública –, e não meramente privados. Desacordo também não gera a catalogação dessa revista como uma função pública, que envolve normas públicas, visa o interesse público e foi inicialmente prosseguida pela Administração Pública (foi

objeto de “apropriação pública”), porquanto o poder de efetuar revistas é um poder do Estado, enquadrado nas suas atribuições de manutenção da segurança pública e de prevenção e repressão da criminalidade.

Tema mais controverso é o de saber se a revista é um verdadeiro poder de autoridade. Por um lado, Gonçalves (2009, p. 794) assegura que sim; em sentido oposto, Afonso (2015, p. 228) é de opinião que os ARD atuam com base no direito público, não estando, contudo, numa posição de supremacia em relação aos visados “porquanto a pessoa tem sempre a possibilidade de não querer submeter-se à revista, não importando as consequências que daí advenham”; no mesmo sentido parece apontar Rodrigues (2011, p. 59) que, embora comece por afirmar que a questão é discutível, se inclina para a não autoridade da função. É de realçar que, embora Afonso parta de uma perspectiva que se julga falaciosa – a de que o consentimento afasta a autoridade da revista –, tal não significa que a sua conclusão não possa ser certa. No entanto, entende-se que não é assim: no caso de o espetador querer entrar no recinto desportivo e usufruir da vantagem de ver “ao vivo” o evento, existe uma obrigação legal de sujeição à revista – à qual aquele, desse modo, não pode, pois, furtar-se. Essa obrigação corresponde, por força da lei, a uma imposição de autoridade (de segurança pública) que produz efeitos jurídicos imediatos na esfera jurídica do espetador (que vê restringidos direitos fundamentais de forma intensa). O consentimento não se confunde com uma autorização para a submissão à revista (o particular não tem de estar de acordo que o ARD possa realizar a revista): essa obrigatoriedade resulta da lei. O ato de autoridade consubstancia-se no direito atribuído ao ARD de efetuar a revista como condição de acesso ao recinto desportivo.

A avaliação de se tratar, ou não, de um poder de autoridade deve realizar-se tendo em conta que o espetador já tomou a decisão de querer assistir ao evento desportivo, e não em abstrato. Se o não consentimento do adepto impedisse a realização da revista podendo o mesmo continuar a usufruir da vantagem, ou se o espetador tivesse o direito de ser revistado por um polícia em vez de por um ARD, poder-se-ia colocar em causa o caráter autoritário e a unilateralidade da revista – mas não é o caso. Assim, e uma vez que o adepto pode ser proibido de entrar no recinto desportivo por não se sujeitar a uma revista que visa a segurança pública, acompanha-se Gonçalves quando este afirma que houve, *ex lege*, uma investidura em particulares de prerrogativas de autoridade.

Sabendo-se que a revista de prevenção e segurança realizada pelos ARD constitui uma tarefa pública de autoridade, resta averiguar os requisitos constitucionais da delegação e, quando a mesma for permitida, os limites e garantias que lhe devem estar subjacentes.

5.3. Dos limites, garantias e condições da privatização das revistas de prevenção e segurança por privados: análise empírica

A análise que se realiza em seguida pretendia determinar a constitucionalidade da delegação legal da revista intrusiva no controlo de acesso a recintos desportivos em particulares. Para alcançar este intento, avaliaram-se os limites, garantias e condições que se elencaram no subcapítulo 4.5 e verificou-se se os mesmos foram cumpridos. Para algumas das inferências que em seguida se fazem, tiveram-se em conta as entrevistas realizadas e a análise de conteúdo das mesmas. Esta análise de conteúdo (ver Quadro 1) resultou na elaboração de uma categorização com duas pré-categorias com objetivos definidos.

Quadro 1 – Categorização da análise de conteúdo das entrevistas

Pré-categorias (PC)	Categorias (C)	Indicadores (I)	U.R.		
			Subtotal (I)	Subtotal (C)	Subtotal (PC)
A Garantias constitucionais Objetivo: Determinar se foram cumpridas as garantias constitucionais à privatização da realização de revistas intrusivas por ARD.	A1 Discricionariedade <i>Descrição: Método preferencial a empregar pelos ARD na revista realizada à entrada dos recintos desportivos</i>	A1.1 Meios intrusivos	7	10	140
		A1.2 Meios técnicos	3		
	A2 Definição do número de polícias <i>Descrição: Organismo que deve definir o número de polícias empenhados na supervisão dos ARD</i>	A2.1 Polícia	15	16	
		A2.2 Diretor/Promotor de segurança + Polícia	1		
	A3 Polícias indicados <i>Descrição: Tipologia/Função de polícias mais indicada para a realização de supervisão aos ARD</i>	A3.1 Spotters	6	22	
		A3.2 DSP	3		
		A3.3 Experiência	6		
		A3.4 Formação	4		
		A3.5 Qualquer um	3		
	A4 Capacidade dos ARD <i>Descrição: Capacidade técnica dos ARD para a realização das revistas intrusivas comparativamente aos polícias</i>	A4.1 Polícias mais capazes	5	11	
		A4.2 Polícias e ARD igualmente capazes	6		
	A5 Polícias não realizarem revista <i>Descrição: Razões apontadas para o facto de os polícias não realizarem as revistas</i>	A5.1 Necessidade	10	16	
		A5.2 Subsidiariedade	4		
		A5.3 Não é função de Polícia	2		
A6 Vantagens <i>Descrição: Vantagens referidas para o facto de serem os ARD, e não os polícias, a realizarem as revistas intrusivas à entrada dos recintos desportivos</i>	A6.1 Pressão reduzida	2	32		
	A6.2 Redireccionamento de polícias	17			
	A6.3 Responsabilização do promotor	8			
	A6.4 Baixas não policiais	1			
	A6.5 Cadeia de atuação progressiva	3			
	A6.6 Celeridade	1			
A7 Desvantagens <i>Descrição: Desvantagens referidas para o facto de serem os ARD, e não os polícias, a realizarem as revistas intrusivas à entrada dos recintos desportivos</i>	A7.1 Promiscuidade	8	33		
	A7.2 Legitimidade policial	8			
	A7.3 Estatuto disciplinar policial	1			
	A7.4 Esforços redobrados	1			
	A7.5 Perda de poder do Estado	1			
	A7.6 Inconstitucionalidade	2			
	A7.7 Formação insuficiente	8			
	A7.8 Sem desvantagens	4			
B Condições constitucionais Objetivo: Determinar se foram cumpridas as condições constitucionais à privatização da realização de revistas intrusivas por ARD.	B1 Validade <i>Descrição: Aspetos considerados justificativos para que possa ser considerada válida a delegação de revistas intrusivas em entidades privadas</i>	B1.1 Regras definidas	5	31	73
		B1.2 Consentimento	7		
		B1.3 Lei	6		
		B1.4 Supervisão	5		
		B1.5 Proporcionalidade	4		
		B1.6 Dúvidas	4		
	B2 Aspetos da supervisão <i>Descrição: Particularidades a notar para que a supervisão do trabalho dos ARD pelas FS seja considerada adequada</i>	B2.1 Sexo	3	42	
		B2.2 Intensidade	13		
		B2.3 Objetividade	2		
		B2.4 Eficácia	10		
		B2.5 Meios técnicos autorizados	1		
		B2.6 Proximidade	5		
		B2.7 Correção	3		
		B2.8 Coordenação	5		

5.3.1. Limites

Quanto à constitucionalidade da delegação das revistas de prevenção e segurança intrusivas em ARD, deve-se, em primeiro lugar, verificar se ofende algum limite tido como absoluto. A resposta é negativa: o poder não está constitucionalmente delegado no Estado, pois embora o fim da segurança pública esteja entre os elencados no art.º 272.º da CRP, não há alusão expressa à revista como operação exclusiva da Polícia. Para além disso, não corresponde à privatização de uma grande parcela, nem muito menos da totalidade de uma atividade, pelo que esta delegação não violenta a reserva constitucional. Por último, o fim a prosseguir é público (embora a execução da medida seja concretizada por particulares), não estando, deste modo, a ser exercida uma função pública de autoridade em favor de interesses privados, o que inviabilizaria, sem mais, a delegação. Como há uma delegação de funções públicas em privados, o limite relativo foi violentado. Assim, o Estado, como já referido, tem de assegurar garantias e condições para que a privatização seja constitucional.

5.3.2. Garantias

5.3.2.1. Base legal

A categoria A1 relaciona-se com a discricionariedade do método de revista a adotar pelo ARD, uma vez que o art.º 19.º do REASP refere que estes podem empregar meios técnicos ou meios intrusivos (sendo, portanto, estes os indicadores considerados). Três dos entrevistados são de opinião que se deve dar prevalência aos meios técnicos, na medida em que estes colidem em menor grau de intensidade com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Por outro lado, sete dos entrevistados contrapõem que se deve optar por meios intrusivos uma vez que “as revistas não intrusivas, com recurso a raquetes de deteção de metais e de explosivos, são inadequadas e não permitem a deteção de pirotecnia e objetos não metálicos que podem ser usados para atos de violência” (Afonso, entrevista pessoal, 24 de março, 2020), não permitindo, portanto, prevenir o que se pretende no contexto específico dos espetáculos desportivos. É possível concluir que a lei abre margem a interpretações quanto à discricionariedade do meio que os ARD devem empregar na realização das revistas. Embora a intenção do legislador pareça, tal como nota Ribeiro (entrevista pessoal, 17 de abril, 2020), ter sido a de dizer aos ARD “façam da forma que operacionalmente entenderem ser mais eficiente”, e apesar de se dever utilizar sempre o meio menos intrusivo (desde que se consiga prosseguir, de igual modo, o fim pretendido), a verdade é que uma revista no contexto desportivo, para ser eficaz, deve ser realizada com recurso a palpação uma vez que o que se pretende evitar é, principalmente, a introdução de objetos pirotécnicos e fumígenos, que não são detetáveis com recurso a raquetes ou pórticos de deteção de metal. Como bem sublinha Alves (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), para além da pirotecnia, tem-se “assistido à tentativa de entrada de tarjas que o promotor não autoriza”, não havendo tecnologia à disposição das empresas de segurança que as detete quando ocultadas sobre o corpo.

Pereira (entrevista pessoal, 24 de março, 2020) entende que os espetadores deviam ser sujeitos aos dois tipos de revistas: primeiramente, teriam de passar num pórtico detetor de metal e, em seguida, seriam sujeitos a uma revista intrusiva. Para o entrevistado, o pórtico serviria para “fazer uma triagem, ou seja, não apitando, em princípio, significaria que a pessoa não trazia uma faca, por exemplo, mas como podia trazer outros objetos, a seguir fazer-se-ia a revista [intrusiva]”, concluindo que, mesmo que o pórtico desse sinal de alguma irregularidade, seriam sempre os ARD a efetuar as revistas por palpação. Não se concorda com tal procedimento por duas ordens de ideias. Em primeiro lugar, o adepto iria ser sujeito, sempre, a dois tipos de revistas, quando poderia ser sujeito apenas a um – pois mesmo que o pórtico não desse sinal de

irregularidade, não ficaria dispensado da revista intrusiva. Essa sujeição a uma dupla revista só faria sentido se no caso de o pórtico detetar uma irregularidade fosse um polícia a realizar a revista – como seria mais indicado, dado que a revista sairia, então, do âmbito do REASP. Em segundo lugar, devido aos “falsos positivos”, esta solução não se afigura como viável porquanto levaria a que os polícias realizassem grande parte das revistas. Com efeito, não se pode esquecer que os estádios não estão preparados para, ao contrário dos aeroportos, as pessoas colocarem previamente num cesto os pertences suscetíveis de ativar o pórtico (os quais passam por um sistema de RX para detetar se não contêm material proibido) e só depois passarem pelo sistema.

Ainda quanto a esta discricionariedade, segundo a Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI), a alteração da letra da lei de “devendo” recorrer ao uso de raquetes de deteção de metais e explosivos ou operar outros equipamentos de revista não intrusivos para “podendo” atenua o seu carácter obrigatório pois “não impõe o dever de utilizar meios não intrusivos nas revistas pessoais, quando muito passa a possibilitar apenas a utilização de equipamentos não intrusivos, o que abre a porta à contingência, critério e discricionariedade de quem procede à revista, de decidir se utiliza, ou não, os meios não intrusivos”. Tal discricionariedade não é aceitável. A decisão quanto ao método de realização de revista não deve caber aos ARD mas à Polícia, que avaliou o risco de acordo com a *intelligence* que produziu. Não obstante, acompanha-se Afonso (entrevista pessoal, 24 de março, 2020) e Pedro Gonçalves (entrevista pessoal, 6 de abril, 2020) quando entendem que pode haver liberdade para que os próprios ARD decidam por uma desescalada da intensidade da intervenção. Assume-se que possa ser dada autonomia aos ARD para que estes não executem a revista com recurso a palpação, mesmo que seja a regra naquele local, desde que tal se mostre o mais adequado na situação concreta. Caso o polícia que está a supervisionar entenda que a revista por palpação é necessária, pode sujeitar o espetador à mesma ou determinar ao ARD que a realize. Não se julga já possível, tal como defendido pelos entrevistados, que possa haver uma escalada da intervenção por decisão individual do ARD. A discricionariedade da escalada de nível de intervenção só pode estar justificada caso haja uma suspeita concreta, o que leva a que a diligência saia da esfera de competência dos ARD. Não obstante, caso estes tenham uma suspeita fundada de que um espetador transporta na sua posse objeto ou substância proibido, devem, de forma imediata, adotar medidas ativas, fazendo notar o facto aos polícias que realizam a supervisão para que estes possam atuar em conformidade.

A lei nada estatui quanto à forma de atuação dos ARD quando surpreendem um adepto na posse de um objeto proibido. No entanto, afigura-se pacífico que, se tal acontecer, o ARD deve imediatamente dar conta da ocorrência a um polícia para que este assuma a diligência, até porque, como nota Rui Pereira (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), “pode haver uma situação de crime em que [os OPC] cumprem fazer Auto de Notícia”.

Quando refere que “a supervisão das forças de segurança (...) a requerer pela entidade responsável pela gestão do espaço ou do evento, deve atender ao número de seguranças privados a realizar as revistas, ao número de pessoas a ela sujeitos e a outros fatores e circunstâncias que contribuam para a avaliação de risco”, a lei parece deixar ao critério do promotor do evento desportivo o número de polícias a empenhar na supervisão. Relativamente ao número de polícias que deve estar empenhado na supervisão das revistas realizadas pelos ARD (categoria A2), a maioria dos entrevistados (15) considera que deve ser a Polícia a defini-lo, referindo o comandante de policiamento como a pessoa mais indicada para fazer esta definição. Um dos entrevistados referiu que esta determinação deve ser feita pela Polícia, como entidade principal, mas que a mesma deve contar com o envolvimento do gestor de segurança, considerando que este último “pode e deve ser envolvido na definição desta (como de outras) necessidade(s) para a garantia da segurança ao

evento desportivo” (Afonso, entrevista pessoal, 24 de março, 2020). Quanto ao número exato de polícias, 13 dos entrevistados entendem que o mesmo depende de vários fatores, sendo que, segundo Alves (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), “em termos de rácios, todos eles são ajustados previamente e também em dias de jogo para que as entradas se façam de forma correta”. Considerando isto, e defendendo esta variabilidade afetada por vários fatores, alguns dos entrevistados referiram rácios específicos salvaguardando que os mesmos têm valor indicativo e não normativo, sendo possível constatar que existe alguma variabilidade no que cada um considera mais acertado. Para Soares (entrevista pessoal, 24 de março, 2020), um polícia por cada seis ARD pode ser um rácio aceitável; na mesma linha, Pedro Gonçalves (entrevista pessoal, 6 de abril, 2020) refere que deve existir um polícia por cada cinco a dez ARD. Otero (entrevista pessoal, 31 de março, 2020), por sua vez, outro entrevistado atende ao número de polícias por cada polo de revista, afirmando que um ou dois polícias por polo pode ser o suficiente (considerando que cada polo apresenta cerca de 4 ARD). Pereira (entrevista pessoal, 24 de março, 2020) faz a distinção de rácios entre jogos de risco elevado e jogos de risco normal, afirmando que nos primeiros deveria existir pelo menos um polícia por três ARD e nos segundos esse rácio poderia ser de um para cada cinco; refere ainda que nas portas de entrada dos Grupos Organizados de Adeptos (GOA) a proporção deveria ser de um polícia por cada dois a três ARD, independentemente do risco do jogo.

Julga-se que na letra da lei deveria estar explícito que são as FS a definir o número necessário de polícias para realizar a supervisão, sob o risco de o mesmo ser deficitário ou excessivo²⁰. Se é certo que não é possível definir um rácio universal de polícias por ARD porquanto “nas horas críticas de definir os efetivos necessários, perante a contingência de aplicar uma fórmula matemática para definir um número de polícias, só descobrimos receitas falsas” (Afonso, entrevista pessoal, 24 de março, 2020), dado esse número depender de múltiplos fatores, certo também é, seguindo a linha de pensamento de Guedes Valente (entrevista pessoal, 5 de abril, 2020), que o número de ARD não pode transformar uma supervisão que se quer efetiva numa “supervisão de retórica”.

Para além do número de polícias a supervisionar, devem ser escolhidos os mais indicados para o efeito. A categoria A3 relaciona-se com as valências policiais que se consideram mais apropriadas para a realização da supervisão. Neste sentido, entendem seis entrevistados que os *spotters* devem estar envolvidos, dado que têm melhor conhecimento dos fenómenos desportivos e são quem melhor conhece os GOA (onde, por regra, se encontram os adeptos de risco²¹), afirmando Rodrigues (entrevista pessoal, 25 de março, 2020) que o recurso a esta valência é importante “para perceber se os indivíduos de maior risco estão a ser pior revistados do que os de menor risco, para evitar, de facto, (...) haver uma estratégia do promotor de facilitar a vida aos seus grupos organizados de adeptos, e ninguém melhor do que os *spotters* para perceber se isso está a acontecer ou não”. Também os polícias que pertençam ao Departamento/Núcleo de Segurança Privada, por serem quem mais lida com o REASP, foram elencados por três entrevistados como devendo realizar a supervisão. Não obstante, seis entrevistados entenderam que se o polícia possuir experiência também poderá realizar a supervisão com distinção, sendo que, para quatro dos entrevistados, o conhecimento da lei e a formação atualizada constituem fatores a ter em atenção aquando da escolha dos polícias que devem supervisionar as revistas intrusivas realizadas pelos ARD. Por fim, três dos entrevistados consideraram que qualquer polícia pode realizar a supervisão.

Após esta análise, considera-se que qualquer polícia que seja devidamente enquadrado com a missão a desempenhar, se for conhecedor do REASP (de modo a conseguir destrinçar o que é permitido aos ARD fazer) e se tiver experiência de policiamentos desportivos, será capaz de desempenhar cabalmente o papel de supervisor dos ARD. No entanto, entende-se que as equipas de supervisão devem conter na sua

composição, sempre que possível, *spotters*²² e polícias especializados em segurança privada (que exerçam funções no núcleo de segurança privada).

5.3.2.2. Proporcionalidade, subsidiariedade e eficiência

Ultrapassada a análise da previsão legal da medida, importa verificar se o princípio da proporcionalidade foi cumprido. No que concerne à adequação, deve levantar-se uma questão técnica que leva a que, forçosamente, se faça uma comparação entre ARD e polícias. Para se poder afirmar que os ARD são os mais adequados para a realização da função ter-se-ia de demonstrar que são os mais capazes para a execução da mesma. Neste sentido, a categoria A4 pretendeu auferir qual a opinião dos entrevistados quanto à capacidade técnica dos ARD, em comparação com os polícias. Quando questionados sobre quem teria mais capacidade (técnica) para realizar as revistas intrusivas, seis dos entrevistados afirmaram que tanto os polícias como os ARD são capazes de as realizar com eficácia, sendo que cinco entendem que os polícias, devido a uma formação mais holística e prolongada, estão em melhores condições de efetuar a diligência. Ora, embora o curso específico de ARD tenha várias horas dedicadas a esta matéria, os cursos policiais (que demoram cerca de nove meses) têm uma abordagem mais pormenorizada em matéria de direitos fundamentais e de técnicas de serviço policial. Pese embora a formação mais abrangente dos polícias, considera-se que “o profissionalismo não se encontra na condição estatutária do profissional. Não é a farda que revista. É a pessoa, enquanto profissional de uma entidade pública ou privada. É a experiência, a dedicação, a isenção e a imparcialidade que dita a qualidade do trabalho” (Afonso, entrevista pessoal, 24 de março, 2020), não se podendo concluir que uns são melhores do que os outros, admitindo-se que ambos podem ser igualmente adequados.

A categoria A5 aborda as razões para os polícias não realizarem as revistas. Quanto à necessidade e proporcionalidade *stricto sensu* das revistas serem efetuadas por ARD, a questão deve ser levantada paralelamente com o princípio da subsidiariedade e da eficiência. Dez dos entrevistados referiram que o Estado já não consegue, através dos polícias, prosseguir esta missão, legitimando esta opção por uma questão de necessidade para a garantia da segurança dos cidadãos. Segundo Serafim (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), “embora diacronicamente talvez nunca deixe de ser uma questão de princípio, hoje em dia ultrapassou claramente o plano opcional, para se colocar no domínio do que ao Estado é possível concretizar ou não”. Nas palavras de Rui Pereira (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), a atribuição desta prerrogativa a trabalhadores do setor privado só pode mesmo “ser admitida, no limite, por razões de estrita necessidade para garantir a segurança dos espetáculos desportivos e atendendo ao elevado número quer de espetáculos, quer de espectadores. Eu diria que, portanto, é uma situação em que a necessidade funciona como último *ratio* da Constituição”, acrescentando ainda que esta medida constitui uma “cedência a um princípio de realismo”. Assim, a questão da necessidade prende-se ao número mais reduzido de polícias necessários para a supervisão, quando comparado com os que seriam necessários para a realização da revista, sendo que para se cumprir a realização eficaz da revista por polícias, nas palavras de Soares (entrevista pessoal, 24 de março, 2020), “haveria obrigatoriedade de um aumento, se calhar até exponencial, do número de polícias em estádio”. Quanto a este aspeto, foi possível verificar que desde que a realização das revistas é assegurada por ARD houve uma redução do efetivo policial empenhado no policiamento de espetáculos desportivos. Como se pode constatar pelos Gráficos 1 e 2, referentes à comparação de efetivo policial empenhado em jogos antes e após a alteração legislativa, existiu uma redução média do número de polícias empenhados nos policiamentos desportivos de 14,9%, sendo a redução mais acentuada em jogos “grandes” (29,5%) do que em jogos de menor dimensão (8,8%).

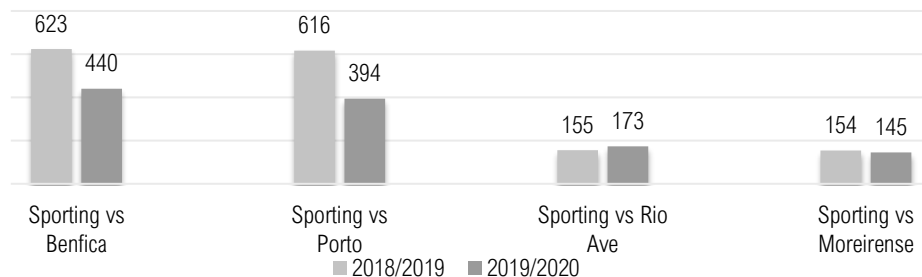


Gráfico 1 – Efetivo policial em eventos desportivos no Estádio José Alvalade, comparação entre as épocas 2018/2019 e 2019/2020

Fonte: Autoria do investigador

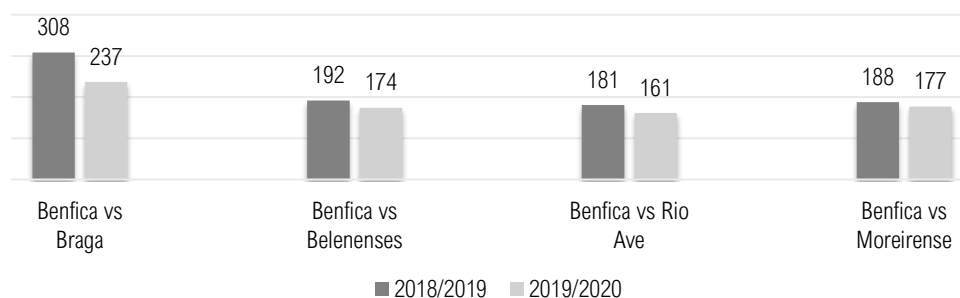


Gráfico 2 – Efetivo policial em eventos desportivos no Estádio da Luz, comparação entre as épocas 2018/2019 e 2019/2020

Fonte: Autoria do investigador

Para seis dos entrevistados, a não realização de revistas pelos polícias pode também estar ligada à subsidiariedade da medida. Segundo Afonso (entrevista pessoal, 24 de março, 2020) e Otero (entrevista pessoal, 31 de março, 2020), as revistas intrusivas podem ser realizadas por seguranças privados tendo em conta que este princípio, na sua vertente negativa, postula a inércia do Estado quando o particular consiga prosseguir os seus interesses com os próprios recursos e com a mesma eficácia. Contudo, tem-se que esta vertente do princípio não deve ser invocada isoladamente quando estejam em causa poderes que pertencem ao cerne das funções estatais. Em matérias em que estejam envolvidos poderes de autoridade, não basta os particulares conseguirem, *per si* e com eficácia, executar a tarefa: o princípio é que deve ser a Administração Pública a prosseguir este tipo de tarefas. É sob este prisma que Afonso (entrevista pessoal, 24 de março, 2020) observa ainda que um dos limites do princípio da subsidiariedade é a autoridade. Por fim, é ainda referida a razão do facto desta não ser uma atividade policial, sendo que, nas palavras de Rodrigues (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), “a revista está sempre associada também a uma permanente verificação da bilhética e isso não são trabalhos que devem ser sequer feitos pela Polícia”.

Apesar da necessidade mencionada pelos entrevistados, está por determinar que haja uma impossibilidade ou inconveniência pública da delegação desta tarefa pois, como muito bem repara Marques Guedes (entrevista pessoal, 2 de abril, 2020), embora “a cidade não pare”, os polícias que estão envolvidos no policiamento estão a cumprir a sua missão fora do seu horário normal de serviço. Também não se pode afirmar que há uma redução dos custos (monetários) públicos uma vez que o serviço é prestado em regime de remunerado, ou seja, o pagamento do mesmo cabe ao promotor do evento desportivo. Assim, não se pode concluir pela necessidade e proporcionalidade *stricto sensu* da privatização.

5.3.2.3. Pós-privatização

Como ponto positivo do regime, surge a supervisão obrigatória por parte das FS das revistas que os ARD realizem de forma intrusiva. Esta obrigatoriedade não vinha contemplada de forma expressa na proposta inicial de alteração legislativa, tendo resultado de uma proposta de alteração do Partido Comunista Português em sede de especialidade, a qual foi aprovada por unanimidade. A obrigação da supervisão policial não passou ilesa às críticas da IGAI, que referiu que “não deixaria de ser irónico que agora a polícia tivesse de desviar agentes das funções mais consentâneas com os domínios mais nobres da função policial para exercer controlo sobre o trabalho realizado por pessoal de vigilância”. Esta posição é censurável uma vez que a transferência de funções públicas para particulares, para além de não significar uma exclusão do Estado quanto aos efeitos produzidos pela tarefa, também o obriga à adoção de medidas de fiscalização suplementares, ainda para mais quando a privatização é imposta. A supervisão, para além de se revelar fundamental para que sejam garantidas a imparcialidade, a neutralidade e a boa execução da tarefa, é uma das condições para que a privatização seja possível pois, como refere Metzger (2003, p. 1395), ainda que a supervisão estrita não elimine os riscos da delegação, limita-os.

5.3.2.4. Vantagens e desvantagens

Para além da análise das condições essenciais à possibilidade de delegação legal de tarefas públicas em privados, não se pode deixar de fazer um juízo entre as vantagens e desvantagens da delegação com o fim concreto que pretende atingir. As categorias A6 e A7 definem as vantagens e desvantagens, respetivamente, relacionadas com o facto de a alteração legislativa prever a realização das revistas intrusivas pelos ARD, e não pelos polícias. Entende-se que a análise destas duas categorias deve ser realizada em conjunto, porquanto há desvantagens que se esbatem em vantagens. A vantagem unanimemente referida pelos entrevistados foi a relacionada com o redireccionamento dos polícias para tarefas consideradas mais especializadas (nomeadamente no domínio de funções de ordem pública), associado a uma racionalização de meios. Por contraposição, tem-se a desvantagem da possibilidade de um redobrar de esforços (referida por um dos entrevistados), diretamente relacionada com a possibilidade de a revista se transfigurar numa revista no âmbito do CPP – se o adepto for surpreendido com objetos ou substâncias proibidos porquanto “estaremos perante uma realidade fáctico-jurídico-criminal que impõe a intervenção de uma força de segurança enquanto órgãos de polícia criminal” (Valente, entrevista pessoal, 5 de abril, 2020). Marques (2013, p. 85) é de opinião que, no caso de não se poder recorrer à autoridade policial em tempo útil, pode acabar por se perder “um meio de prova, idóneo a demonstrar a prática de um crime, por estarmos no âmbito de uma revista de prevenção não realizada por OPC e, que, assim, não poderá ser validada”. Por outro lado, não se pode deixar de notar que o ARD não tem o poder de apreender o objeto ou substância proibido, o que se pode apresentar como um problema. Por exemplo, imagine-se que o ARD surpreende um adepto na posse de uma arma de fogo: qual deve ser a sua conduta? Deverá “apreender” a arma ou chamar a autoridade pública? E até que o polícia chegue ao local (o que demorará sempre alguns segundos), deixa a arma na posse do adepto? Esta situação seria evitada se fosse um polícia a realizar a revista dado que poderia, desde logo, apreender a arma ou, caso o adepto tentasse adotar uma conduta violenta, recorrer a meios coercivos que não estão ao alcance do ARD.

A responsabilização do promotor é a segunda vantagem mais indicada pelos entrevistados, uma vez que “é sobre este que impende a responsabilidade de assegurar que o espetáculo se realiza de modo seguro e adequado. Transferir, como já tem acontecido, esta responsabilidade para a autoridade do Estado não é lógico e permite a desresponsabilização do promotor” (Gouveia, entrevista pessoal, 9 de abril, 2020). Para

além da responsabilidade pela segurança à entrada de portas, Alves (entrevista pessoal, 25 de março, 2020) lembra ainda que “também é ao promotor que compete garantir que o estádio está limpo e que cumpre todos os aspetos legais até à data de abertura de portas”. Apesar do referido, a vantagem da responsabilização do promotor apresenta-se frágil dado colidir com uma das desvantagens apontada por oito dos entrevistados, a saber, a promiscuidade que pode existir entre ARD-promotor-GOA e que pode levar a que se deixem, propositadamente, entrar objetos ou substâncias proibidos no recinto desportivo. Ademais, o promotor pode sempre continuar a responsabilizar a Polícia, pois esta tem o dever de supervisionar as revistas realizadas pelos ARD, recaíndo, em última análise e num quadro extremo, toda a responsabilidade no comandante de policiamento, como sublinha Ribeiro (entrevista pessoal, 17 de abril, 2020).

Outra das vantagens referidas por dois dos entrevistados apoia-se no facto de poder haver uma redução de tensão no momento da revista (se esta for realizada por ARD) devido a uma menor ostensividade policial, sendo que, segundo Constâncio (entrevista pessoal, 22 de abril, 2020), a revista realizada por polícias pode deixar alguns cidadãos desconfortáveis. Contudo, esta vantagem colide com a desvantagem de a Polícia ser vista como detentora de maior legitimidade quando comparada com os ARD, algo apontado por oito dos entrevistados. Essa alegada falta de legitimidade ou autoridade dos ARD acaba mesmo, segundo Rodrigues (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), por causar “constrangimentos e tensão no momento das revistas”. Para Rui Pereira (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), o facto de os polícias estarem “legitimados pela Constituição e pela lei para o fazer de uma forma mais clara e mais nítida” faz com que não se encontre outra vantagem associada à atividade dos ARD que não seja o redireccionamento dos polícias. Neste ponto imbrica outra das desvantagens, apontada por Meirim (entrevista pessoal, 1 de abril, 2020), que se resume ao facto de o regime disciplinar dos polícias ser muito mais exigente do que o dos ARD, uma vez que a simples quebra de princípios (como o da isenção e da imparcialidade) tem associada uma sanção.

Para além das vantagens referidas, há ainda a enumerar a vantagem apontada por três dos entrevistados, os quais referem que, ao serem os ARD a realizar as revistas, passa a haver uma cadeia de atuação e controlo progressiva, algo benéfico na medida em que se fossem os polícias a realizá-las o controlo seria meramente interno.

As últimas duas vantagens elencadas por um dos entrevistados consistem, por um lado, na maior celeridade na realização de revistas pelos ARD, por uma maior facilidade na criação de mais postos de feitura das respetivas revistas, uma vez que depende “da respetiva entidade a seleção do número de postos de pessoas que vão fazer estas funções” (Otero, entrevista pessoal, 31 de março, 2020); e, por outro lado, na circunstância de, havendo baixas, estas não serem dos quadros da Polícia.

A formação insuficiente ou deficitária é apontada por oito dos entrevistados como sendo uma desvantagem, sendo que, para Alves (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), “esta prerrogativa só faz sentido se, primeiro, a formação for uma formação adequada, essencial e contínua”, referindo ainda que a formação deve ser orientada pelos polícias no que concerne à revista intrusiva e que devem ser efetuadas atualizações anuais à formação inicial. A perda de poder por parte do Estado é também vista como uma desvantagem.

Finalizando a categoria A7, cumpre ainda referir que quatro dos entrevistados consideraram não existir desvantagens na privatização desta medida.

5.3.3. Condições

5.3.3.1. Legalidade

Relativamente à categoria B1, referente à validade da alteração legislativa, foram considerados os aspetos justificativos para ser considerada válida a delegação de revistas intrusivas em entidades privadas, uma vez que estas revistas colidem de forma intensa com os direitos fundamentais dos cidadãos. Quatro dos entrevistados, todos académicos, são de opinião que não há certezas de que esta privatização seja possível no plano constitucional. Segundo Guedes Valente (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), o legislador “abriu uma porta sem razões epistemológicas, axiológicas e teleológicas de fundo que exigissem uma alteração desta natureza, razão da lacónica exposição de motivos”, considerando ainda que “nunca se deve dar poder a quem não está ou pode não estar preparado para o usar, sob pena de grande arrependimento no futuro”.

Sete dos entrevistados atenuaram esta questão referindo que as revistas não são impostas, mas sim consentidas, através da disposição de direitos disponíveis, acrescentando Afonso (entrevista pessoal, 24 de março, 2020) que “a lei não assentou esta revista numa submissão incondicional e categórica do espetador aos atores públicos e privados de segurança, mas antes num consentimento que, na maioria das vezes, é tácito ou pressuposto a partir do momento em que a pessoa se apresenta num espaço de controlo de acesso ao recinto, no anel ou perímetro de segurança”.

O facto de a privatização ter sido vertida em lei da Assembleia da República contribui para que seis dos entrevistados nada objetem a esta delegação. Verificando-se esta condição, entende Serafim (entrevista pessoal, 25 de março, 2020) que o legislador “cumpriu a sua parte: permitiu que esta competência fosse passível de ser realizada por uma entidade privada, mediante um conjunto de regras previstas na legislação que regula a atividade”. Em sentido igual aponta Soares (entrevista pessoal, 24 de março, 2020), que é de opinião que “desde que esteja previsto em legislação que determinada pessoa ou entidade pode restringir determinado direito, liberdade ou garantia, não me parece que esta restrição deva obrigatoriamente estar confinada aos serviços do Estado (por regra estará, mas haverá exceções e esta é uma dessas exceções)”. A realização da revista intrusiva por parte dos ARD assemelha-se, embora com algum distanciamento, às revistas administrativas realizadas pelas FS. Neste sentido, se as medidas de polícia têm de estar previstas em lei (cfr. art.º 272.º, n.º 2, da CRP), por maioria de razão tem de constar em lei a possibilidade de privados poderem praticar atos “equivalentes”, que interferem com direitos dos particulares.

No que concerne à observância do princípio da legalidade na privatização das revistas a realizar pelos ARD, uma vez que a mesma se deu por força da Lei n.º 46/2019, obedecendo ao princípio da reserva relativa de competência legislativa sobre direitos, liberdades e garantias atribuído à Assembleia da República (art.º 165.º, n.º 1, al. b), da CRP), parte do princípio tem-se como cumprido.

Cinco dos entrevistados mencionaram que é necessária supervisão policial para que as revistas estejam legitimadas, sendo que, para Constâncio (entrevista pessoal, 22 de abril, 2020), a supervisão terá um papel preponderante para verificar “que não são cometidos excessos por parte dos ARD” acrescentando que, se esta supervisão rigorosa for cumprida, vê esta medida “como a verdadeira complementaridade da segurança privada para com a segurança pública”. Outro aspeto referido prende-se à necessidade de existência de regras bem definidas quanto à realização da diligência, sendo Pedro Gonçalves (entrevista pessoal, 6 de abril, 2020) de opinião que “fundamental aqui é, na medida do possível, delimitarmos ao máximo a possibilidade de escolha e de reação em cima dos momentos, de reação descontrolada, não prevista e não revelada pela empresa ou pela entidade que está a fazer essas diligências que envolvem um contacto físico. Sendo isto

possível e estando isso definido de forma rigorosa, taxativa e com limites assinalados de forma clara, em que se prevejam todas as hipóteses de reação e as soluções para todas elas, eu diria que temos de admitir uma sequência de evolução natural no quadro da própria admissibilidade da figura das entidades privadas com poderes públicos”.

Quanto à proporcionalidade da revista intrusiva (por força do art.º 18.º, n.º 2, da CRP), um Acórdão do Supremo Tribunal Espanhol, de 20 de fevereiro de 1998, refere que o problema das revistas sempre foi controverso porque o direito à liberdade e o direito à segurança se enfrentam, concluindo que tem de haver uma “justeza da proporcionalidade” que clarificará em cada caso concreto a exata medida da possibilidade da restrição de modo a evitar “a impunidade descarada” e “o atropelo da pessoa humana”. Considerando a tripla vertente deste princípio, deve-se dizer que as revistas intrusivas não só são necessárias, como são a única forma de se combater o fenómeno de deflagração de engenhos pirotécnicos que marca os eventos desportivos. A revista com recurso a meios técnicos, embora em alguns casos possa ser adequada, não se mostra, no geral, eficaz para o fim que se pretende alcançar. O sacrifício dos particulares é tolerável, pois estamos perante uma restrição que visa o gozo de outros direitos (nas palavras de Clemente (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), pode ser vista como uma “restrição ampliativa”, de conteúdo ablativo). Em sentido contrário, Simões (2011, p. 60) defende que, ao não sujeitar a revista a uma suspeita objetiva, a mesma viola o art.º 18.º, n.º 2, da CRP, por desrespeito do princípio da necessidade e da exigibilidade, concluindo que a norma está ferida de inconstitucionalidade material. Não se concorda que assim seja. O legislador apenas obriga a realização da diligência nas zonas com condições especiais de acesso e permanência de adeptos (o mesmo será dizer, onde é costume os GOA concentrarem-se para assistir ao evento) e, em competições desportivas de natureza profissional ou não profissional, se o espetáculo desportivo for considerado de risco elevado, o que denota a preocupação do legislador em querer abarcar apenas os eventos que, quer pela natureza quer pelo grau de risco, são *a priori* mais suscetíveis de proporcionar a ocorrência de incidentes. A segurança pública, nesses casos limitados, impõe-se face à liberdade total dos espetadores de verem o evento desportivo, o que parece admissível (neste sentido Filho, 2003, p. 69). Como refere Pedro Gonçalves (entrevista pessoal, 6 de abril, 2020), “o que é importante é que a pessoa sinta que está a ser “agredida” no nível em que estão todos os outros que vão entrar e que, portanto, não é algo de especial o que lhe estão a fazer – e para isso são importantes os tais procedimentos padronizados”.

Questão diferente e que pode colidir com o preceituado no art.º 18.º, n.º 2, da CRP, é o “grau de profundidade” da revista no controlo de acesso a recintos desportivos. Para resolver esta questão, deve-se recorrer ao princípio da *odiosa sunt restringenda*, que não permite que haja uma interpretação extensiva da respetiva norma. Assim, por aplicação deste princípio, o ARD só pode realizar a revista à entrada do recinto desportivo, não podendo, p.e., conduzir a um local reservado o adepto para proceder a uma revista de forma minuciosa (neste sentido, Valente, entrevista pessoal, 5 de abril, 2020), estando vedada, por maioria de razão, a possibilidade de o ARD ordenar que o adepto se dispa. Tem de se ter sempre presente que “as pessoas vão para o futebol, não é para serem ali fiscalizadas como se estivessem a entrar numa prisão” (Rodrigues, entrevista pessoal, 25 de março, 2020). Uma revista mais pormenorizada, como já se defendeu, apenas pode ser justificada por uma suspeita, saindo-se do campo de atuação dos ARD para entrar no domínio das competências específicas dos OPC.

5.3.3.2. Legitimação democrática e vinculação dos particulares ao interesse público

Quanto à legitimação democrática, sendo a delegação operada por lei e dado que se pode ter acesso, a todo o momento, a uma lista nominal dos titulares da especialidade de ARD, julga-se que parte do princípio está preenchido. Segundo Gomes (2008, p. 602), “a cedência, pelo Estado, de parte de uma das suas mais nobres funções de soberania – a garantia da segurança de pessoas e bens –, a entidades privadas suscita questões e desafios importantes em termos de garantia do respeito do princípio democrático”.

Quanto à supervisão, que completa o princípio, embora a mesma esteja prevista – acertadamente – no REASP, a lei não explicita, nem aponta para uma norma técnica que fixe os moldes em que a mesma deve ser feita. O conceito indeterminado de supervisão faz com que, para o Sindicato dos Trabalhadores de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas e Atividades Diversas (STAD), não se consiga garantir a “impugnação de desvios nem a tutela conveniente. E porque se trata de trabalhadores vinculados a contratos de trabalho de direito privado, não lhes podem ser delegadas funções de natureza pública, sem que se crie o enquadramento próprio dessas funções e da sua tutela garantística”. Ora, como elemento fundamental que é tanto para que haja legitimidade democrática, como para que haja uma vinculação dos particulares com poderes públicos à prossecução do interesse público, deveria estar expressamente previsto na lei o modo como a revista deve ser realizada.

A categoria B2 inclui os aspetos que foram considerados essenciais pelos entrevistados para que a revista seja efetiva e não de aparência. O aspeto mais referido foi a intensidade da revista, considerando-se que a mesma não deve ser demasiado permissiva nem desproporcionalmente intensa, referindo Rodrigues (entrevista pessoal, 25 de março, 2020) que “por um lado, não é adequada a palpação dos genitais ou a palpação dos seios das senhoras, parece-me desadequado por excesso; por outro lado, as pessoas passarem e os seguranças apenas meterem as mãos na anca ou debaixo dos braços, sem analisar sítios habituais de armazenamento ou sem fazer palpação dos bolsos como deve ser, também me parece demasiado permissivo”. Assim, a revista deve ter um nível de intensidade adequado ao fim pretendido – a não entrada de objetos ou substâncias proibidos entre portas –, sem limitar os direitos, garantias e liberdades dos cidadãos de forma abusiva. É neste sentido que aparece outro dos aspetos que dez entrevistados referem como importante na supervisão: a eficácia da revista. Para Meirim (entrevista pessoal, 1 de abril, 2020), estes são os dois grandes aspetos a ter em atenção: “a eficácia, mas, sobretudo, a garantia máxima do não cometimento de abusos”. A eficácia da revista só pode ser mantida se a mesma contemplar os locais mais suscetíveis de ocultar objetos ou substâncias proibidos (cabelo, capuz, acessórios para a cabeça, axilas, costas, colarinho, gola, lapelas, ombros, bolsos, braços, cintura, interior e exterior do cós, bainhas, echarpe, meias, ou em outro local que seja passível de estar oculto objeto ou substância proibido²³). Para além disso, para se considerar que uma revista é eficaz, “uma questão é essencial: ninguém passa sem ser revistado” (Pereira, entrevista pessoal, 24 de março, 2020). Segundo outro entrevistado, outro fator a ter em atenção prende-se com a importância da verificação da conformidade legal dos meios técnicos utilizados (quando haja recurso a estes equipamentos). Para que a supervisão seja plena, outro aspeto apontado por cinco dos entrevistados foi o de os polícias se deverem manter próximos dos ARD, de modo que mantenham o contacto visual com os mesmos e a que a sua presença seja observada pelos cidadãos. Alves (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), apesar de referir que se pode recorrer ao CCTV para garantir a visualização das revistas, como se de um *Big Brother* se tratasse, é de opinião que “aqui [na supervisão] não têm de ser máquinas – têm de ser pessoas, porque estamos a falar com pessoas e de direitos de pessoas”. Para além disso, como refere Soares (entrevista pessoal, 24 de março, 2020), o facto de existir uma supervisão direta e próxima permite à Polícia “intervir a todo o momento *in loco*, de forma eficaz e eficiente”, acrescentando

Pedro Gonçalves (entrevista pessoal, 6 de abril, 2020) que tal permite “que o cidadão tenha a noção de que, perante um excesso, tem ali, num quadro de proximidade, um elemento de segurança pública a que pode recorrer”. Esta proximidade permite ainda que se esbatam possíveis “falhas” protagonizadas pelos ARD, uma vez que possibilita uma pronta correção por parte dos polícias (tal como mencionado por três dos entrevistados), proporcionando a realização das revistas de forma objetiva, isenta e imparcial.

Para que a supervisão seja eficaz, deve ainda ser definida a coordenação entre ARD e polícias, referindo Pedro Gonçalves (entrevista pessoal, 6 de abril, 2020) que é importante uma reunião prévia ao evento de modo a coordenar esforços, acrescentado Afonso (entrevista pessoal, 24 de março, 2020) que a mesma “é fundamental para que as partes envolvidas na segurança (*safety* e *security*) do evento possam conhecer o que se espera e definir estratégias de atuação pensadas, integradas e consolidadas”. Assim, a coordenação entre as forças de segurança pública e os privados deve ter em atenção o tipo de revista a efetuar, entendendo-se que se houver necessidade de sujeitar um adepto a uma revista em que o grau de intrusão ultrapasse aquele a que os demais adeptos (em iguais circunstâncias) estão a ser sujeitos, deve ser um polícia a realizá-la – até porque para haver maior intensidade deve existir uma suspeita. Esta coordenação revela-se também fundamental na definição do momento em que se deve dar início à realização das revistas, porquanto estas só devem ser principiadas quando os polícias estiverem em condições de realizar a supervisão (Soares, entrevista pessoal, 24 de março, 2020).

Por fim, três dos entrevistados sublinham a importância de a exigência legal do ARD ser do sexo da pessoa revista.

5.4. Conformidade, face à Constituição, do regime vigente

A análise que se realizou quanto aos limites, garantias e condições da privatização de funções públicas, de autoridade no caso que nos ocupa, revelou que a base legal que privatiza as revistas de prevenção e segurança a realizar no controlo de acesso a recintos desportivos não delimitou concretamente a delegação das revistas intrusivas. Também não se conseguiu demonstrar inequivocamente a proporcionalidade, *lato sensu*, da medida, uma vez que, por um lado, os privados não se mostram mais capazes ou eficientes que os polícias e, por outro, não foi possível demonstrar que as FS não conseguiriam assegurar a diligência. Para além disso, não há uma redução dos custos públicos, uma vez que os polícias envolvidos se encontram em regime de serviço remunerado. Por fim, o regime de supervisão, apenas elencado pela lei e não circunstancialmente explicado, como se impunha, inviabiliza que se possa falar em legitimação democrática e que se consiga garantir a vinculação dos particulares à prossecução do interesse público.

Para Rui Pereira (entrevista pessoal, 25 de março, 2020), as normas do art.º 19.º do REASP estão “no limite daquilo que é permitido constitucionalmente”, considerando o mesmo que não é certo que o Tribunal Constitucional, se chamado a pronunciar-se sobre as mesmas, decida que a delegação é compatível com a CRP. Neste sentido, também Freeman (1999, p. 39) observa que a delegação de poderes públicos de autoridade em privados tem sempre associada uma margem de incerteza da conformidade constitucional. Para Gouveia (2018, p. 910), as revistas intrusivas realizadas por ARD são um tema sensível, pois são realizadas por indivíduos que não dispõem de autoridade pública e porque se posicionam na fronteira de ingerência dos direitos fundamentais dos cidadãos, parecendo considerar (p. 911), no entanto, que como estas revistas visam assegurar a proteção de um bem coletivo de que o próprio titular do interesse violado vai usufruir, isso pode servir de atenuação ou justificação. Para Brito (2017, p. 306), os privados nunca podem ser encarregues da realização de tarefas de segurança pública. No mesmo sentido, Costa (2000, p.

353) é de opinião que, sempre que a área de direitos dos particulares que se pretende restringir integra o art.º 18.º da CRP (direitos, liberdades e garantias), não pode a atuação ser privatizada. Ainda em sentido convergente, Clemente (2004, p. 353) é de opinião que a CRP proíbe a privatização de funções cuja prossecução possa restringir direitos fundamentais, estando estas prerrogativas reservadas para o Estado.

Segundo Guedes Valente (entrevista pessoal, 5 de abril, 2020), “deviam ser os elementos policiais a realizarem este tipo de revistas preventivas e de segurança intrusivas até que fosse revisto o quadro constitucional no que diz respeito a medidas desta natureza, assim como uma melhor redefinição da integração sistemática da segurança privada no quadro da segurança interna”. Na mesma linha de pensamento, Rui Pereira (entrevista pessoal, 25 de março, 2020) afirma que “é evidente que não vale de nada nós estarmos na lei processual penal a prever medidas cautelares e de polícia, rodeadas de todas as garantias, com necessidade de comunicação e, em vários casos, com o juiz de instrução ditando como os OPC devem proceder, e depois atribuímos estas competências a assistentes de recintos desportivos”.

Não se exclui, tal como sustenta Marques Guedes (entrevista pessoal, 2 de abril, 2020), que seja possível a delegação desta função aos ARD em casos excecionais – como foi o caso do EURO 2004 –, em que a Polícia, justificadamente, não consiga efetuar ela própria as revistas. Concorde-se, assim, com o Parecer do STAD sobre a alteração à Lei n.º 34/2013, no qual se sustenta que a revista intrusiva deveria “incumbir às forças de segurança com a colaboração, quando solicitada, dos trabalhadores de Segurança Privada”.

Para as revistas poderem ser realizadas, excecionalmente, pelos ARD, teria de se determinar, antecipadamente, o conjunto das atuações que podiam ser desencadeadas no decorrer da diligência e definir os termos da articulação entre aqueles e os polícias que asseguram a supervisão, potenciando uma diminuição de riscos, erros, abusos e discricionariedade. Para que a articulação funcione, afigura-se importante a realização de treinos conjuntos entre polícias e ARD “de modo a afinarem e agilizarem táticas e procedimentos” (Gomes, 2008, p. 606).

Parece que há um certo ilogismo do art.º 25.º da Lei n.º 39/2009 quando prevê que os ARD podem realizar revistas no controlo de acesso ao recinto desportivo com o “objetivo de impedir a introdução no recinto desportivo de objetos ou substâncias proibidos, suscetíveis de possibilitar ou gerar atos de violência”, impondo, por outro lado, a exigibilidade da medida quando a mesma é executada por polícias. Aliás, a norma que legitima as revistas a realizar pelos polícias é redundante, dado que vai ao encontro do disposto na LSI (art.º 29.º, al. a)), que já legitimava as revistas nessas circunstâncias. Não se afigura coerente no plano jurídico que um poder de autoridade careça de menor justificação quando prosseguido por particulares do que quando prosseguidos por entes públicos. Desta feita, o que deveria estar previsto era, em primeiro lugar, que as revistas intrusivas com a finalidade de deteção de objetos ou substâncias proibidos seriam realizadas por polícias, podendo os ARD realizá-las apenas na impossibilidade de serem executadas pelas FS e sempre sob a sua supervisão.

Conclusão

A segurança privada, em Portugal, tem vindo a assumir cada vez mais responsabilidades na segurança interna. Já em 1996, Bayley e Shearing (p. 600) alertavam que a demanda por segurança é improvável de ser cumprida somente pelo Estado, acrescentando Santos (2017, p. 64), cerca de vinte anos depois, que “é ilusório pensar-se que a polícia tudo pode prevenir”. Nesta senda, a segurança privada tem vindo a assumir cada vez maior relevância em espaços semipúblicos e mesmo em espaços públicos de acesso condicionado.

No entanto, não se pode esquecer que “a segurança como direito do cidadão surge como dever do Estado” (Valente, 2005b, p. 92) e que, apesar do Estado já não conseguir garantir a segurança de forma isolada, como sublinha Clemente (2015, p. 15), “a dignidade humana nunca deve ser exposta à força bruta e muito menos à ganância do mercado”. Neste sentido, a “fúria privatizadora” (Otero, 2001, p. 35) a que se tem assistido, que leva mesmo o Estado a promover uma “ativação” dos particulares na prossecução de tarefas que lhe estavam destinadas, não pode ocorrer em roda livre ou sem critérios.

Os serviços de segurança privada são desenvolvidos no interesse dos respetivos contratantes, acabando por beneficiar (não raras vezes) o interesse público, porquanto os seguranças privados atuam como controladores sociais indiretos. Contudo, os seguranças privados operam com base no interesse privado, prosseguindo somente o interesse público de forma indireta e não primária. Devido ao foco da atuação considerada, há poderes que, pela sua natureza, devem estar confiados tão somente ao Estado, porquanto foi com ele que os cidadãos firmaram um pacto social (não há *contrato social* com particulares) e porque a Constituição assim o exige. Esta obrigação constitucional não é absoluta (em determinadas matérias), o que faz com que, se cumpridos certos critérios, seja possível uma privatização limitada de funções públicas. “Apesar dos ventos de mudança, há princípios que são invioláveis, sob pena de descaracterização irremediável do Estado de direito” (Elias, 2018, p. 388).

Analisando o art.º 19.º do REASP, foi possível concluir que a revista ali consagrada não é uma medida de polícia verdadeira e própria, nem um meio de obtenção de prova ou uma medida cautelar e de polícia prevista no CPP. Pôde-se ainda concluir que houve uma privatização de uma função pública de autoridade em favor dos ARD, dado que a revista visa prosseguir um fim público (a segurança coletiva), foi alvo de “apropriação pública” e coloca em posição de supremacia o privado investido do poder, em nada sendo influenciado o caráter autoritário da medida pelo consentimento do visado pela revista.

Como primeiro objetivo da investigação tinha-se a identificação das principais alterações introduzidas pela nova redação do art.º 19.º do REASP, no que concerne à possibilidade de os ARD poderem efetuar revistas intrusivas por palpação. A principal alteração foi o retorno à possibilidade de os ARD realizarem revistas intrusivas ainda que com algumas discrepâncias face à norma que vigorou de 2004 a 2009, uma vez que nesse período não se previa supervisão por parte de polícias, nem se dispunha que a revista tivesse de ser efetuada por profissional do mesmo sexo do visado. Como semelhança dos regimes apontam-se a aparente discricionariedade da medida com recurso a meios técnicos ou por palpação.

Como segundo objetivo da investigação, tinha-se o de identificar os principais limites à privatização de funções públicas. Para a privatização de funções públicas ser constitucional não pode ferir limites absolutos e deve observar certas garantias e condições (que se mostram como limites relativos à privatização). Dentre as garantias, a precisão do regime legal da privatização é de suma importância, pois deve delimitar concretamente o alcance da mesma. A privatização só deve ocorrer se o princípio da proporcionalidade (intimamente ligado ao princípio da subsidiariedade e da eficiência) for cumprido. Este princípio dita que tem de se verificar uma necessidade da prossecução do fim público por privados, por impossibilidade ou inconveniência pública, encontrando-se estes em melhores condições para satisfazer o fim em causa. A diminuição dos gastos públicos pode ser tida como uma atenuante para a privatização, mas nunca pode ser invocada de forma isolada para a justificar. A pós-privatização é fundamental para a constitucionalidade da privatização, pois, por um lado, é uma garantia de que a tarefa pública é assegurada de modo efetivo, e, por outro lado, é condição para que os particulares se vinculem à prossecução do interesse público. A privatização de funções públicas deve ainda obedecer ao princípio da legalidade: deve ser operada por lei ou

decreto-lei autorizado. A tipicidade legal preenche parte da condição de legitimação democrática, aliada a mecanismos de pós-privatização (como referido supra).

O terceiro objetivo da investigação era determinar os aspetos relevantes na supervisão policial aquando da realização de revistas por ARD. O primeiro aspeto a ter em atenção é o número de polícias a afetar às mesmas, uma vez que um número manifestamente exíguo apenas geraria uma supervisão de aparência. Este número deve ser definido pela Polícia que efetua o policiamento desportivo. A supervisão, que se quer presencial, deve ter em atenção a intensidade da medida – que não deve ser permeável, nem profundamente intrusiva –, o sexo da pessoa controlada e a isenção, imparcialidade e objetividade na realização da mesma. Deve ainda ser verificado se os ARD estão a privilegiar, como se espera, os pontos onde é mais suscetível a ocultação de objetos e substâncias proibidos, de modo a garantir-se a eficácia da revista. Dada a divisão de valências da Polícia, entende-se que os polícias mais indicados para realizar a supervisão são os pertencentes ao DSP/NSP, os *spotters*, ou qualquer polícia que conjugue experiência em eventos desportivos e conhecimento da legislação aplicável aos ARD.

Como quarto objetivo, pretendia-se determinar se as revistas de prevenção e segurança intrusivas deviam ser uma tarefa da exclusiva competência da Polícia. Tem-se que, em estado de normalidade, as revistas intrusivas no controlo de acesso a recintos desportivos deveriam ser garantidas pela Polícia, porquanto se visa um fim público que envolve a restrição de direitos fundamentais. A delegação desta tarefa em privados é possível se, e apenas se, houver uma impossibilidade de realização da mesma pela Polícia. No entanto, para que o regime esteja conforme a CRP, para além de ter de haver uma definição e delimitação clara da atuação dos ARD, deve estabelecer-se uma verdadeira supervisão por parte dos polícias. Deve ainda ser contemplada uma cenarização exaustiva de situações que podem ocorrer durante a revista e a definição da articulação entre os polícias encarregados da supervisão e os ARD que realizam a revista.

Por fim, cumpre responder ao problema de investigação: serão as revistas intrusivas por palpação realizadas por ARD admissíveis face ao ordenamento jurídico-constitucional português? A resposta é sim e não: sim, em situações de excecionalidade e desde que salvaguardadas as devidas garantias e condições; não, em situações de normalidade. Assim, tem-se que a norma do art.º 19.º, no que concerne às revistas intrusivas realizadas por ARD no controlo de acesso aos recintos desportivos, nos termos em que se encontra consagrada, é materialmente inconstitucional por violação do art.º 2.º da CRP (princípio democrático) e por violação de um princípio constitucional não escrito, a saber, princípio da reserva estatal na prossecução de funções públicas.

Bibliografia

1. Referências Bibliográficas

- Afonso, J. (2015). *A privatização de funções de segurança pública interna: funções inalienáveis do Estado de direito democrático e novo paradigma de descentralização do exercício de poderes de polícia*. (Tese de doutoramento). Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.
- Albuquerque, P. (2011). *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. (4ª ed). Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Albuquerque, P. (2011). *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Almeida, C. (2006). *Medidas Cautelares e de Polícia do Processo Penal, em Direito Comparado*. Coimbra: Edições Almedina.
- Alves, R., (2014). O papel da Segurança Privada na Segurança Interna. Disponível em: <http://aes-empresasdeseguranca.com/o-papel-da-seguranca-privada-na-seguranca-interna/> [Acedido em 12 de janeiro de 2020].
- Amaral, D. (2001). Discurso proferido na Sessão de Encerramento. In *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública* (pp. 361-364). Coimbra Editora, Coimbra.

- Amaral, D. (2016). *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina.
- Aurélio, D. (2017). Subsidiariedade em Matéria de Segurança. O Monopólio da Violência Legítima e a Sua Gestão. In *República*, 19-36.
- Bardin, L. (2018). *Análise de Conteúdo*. (4ª ed). Lisboa: Edições 70.
- Bayley, D., & Shearing, C. (1996). The Future of Policing. *Law & Society Review*, 30(3), 585-606, DOI: 10.2307/3054129.
- Bell, D. (2000). *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. Harvard: Harvard University Press.
- Brandão, A. (2003). Segurança: um conceito contestado em debate. In Moreira, A. (Org), *Informações e Segurança: Estudos em honra do General Pedro Cardoso* (pp. 37-55). Lisboa: Prefácio.
- Brito, M. (2017). Direito de Polícia. In Otero, P., & Gonçalves, P. (Orgs), *Tratado de Direito Administrativo especial – volume 1* (pp. 281-456). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada (Vol. I)*. (4ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Carvalho, F. (2017). Segurança Privada no Reino Unido. In *República*, 97-118.
- Clemente, P. (2004). O Paradigma da Polícia Privada. In Valente, M., (Org), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva* (pp. 341-367). Coimbra: Almedina.
- Clemente, P. (2009). Polícia – O Caminho.... In ISCPSP, *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSP em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida* (pp. 87-108). Coimbra: Almedina.
- Clemente, P. (2011). Segurança: pública e privada – fundamentos e rumos. *Revista Segurança e Defesa*, (18).
- Clemente, P. (2015). *Cidadania, Polícia e Segurança*. Lisboa: ISCPSP.
- Costa, J. (1994). As relações entre o Ministério Público e a Polícia: a Experiência Portuguesa. *Boletim da Faculdade de Direito*, 70, 221-246.
- Costa, J. (2003). A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa. In Miranda, J. (Org), *Estudos de Direito de Polícia* (pp. 325-357). Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Cusson, M. (2007). *Criminologia*. (2ª ed). Cruz Quebrada: Casa das Letras.
- Duque, R. (2015). Singularidades da Coexistência da Liberdade e da Segurança em Democracia. *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ICPOP-ISCPSP.
- Elias, L. (2012). Desafios da segurança na sociedade globalizada. *Observatório Político*.
- Elias, L. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna: desafios e prospetivas*. Lisboa: ISCPSP.
- Elias, L., & Guedes, A. (2010). *Controlos Remotos. As Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Coimbra: Edições Almedina.
- Fernandes, A. (2005). Poder Político e Segurança Interna. In *Colóquio de Segurança Interna* (pp. 23-38). Coimbra: Almedina.
- Fernandes, J. (2014). *Os Desafios da Segurança Contemporânea: Estado, Identidade e Multiculturalismo*. Lisboa: Pedro Ferreira-Artes Gráficas.
- Filho, A. (2003). Poder de Polícia e a Limitação da Liberdade Física Individual. In Miranda, J. (Org), *Estudos de Direito de Polícia* (pp. 7-96). Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Flick, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica*. Lisboa: Monitor.
- Freeman, J. (1999). *Private Parties, Public Functions and the New Administrative Law*.
- Freire, A. (2017). Direito público e direito privado. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. In Campilongo, C., Gonzaga, A., & Freire, A. (Orgs), *Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Gomes, P. (2008). Reflexões Sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada. In Martins, M., & Valente, M., (Orgs), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo* (pp. 595-610). Coimbra: Almedina.
- Gonçalves, A. (2007). A erosão da linha divisória entre segurança interna e externa na política de segurança europeia: as consequências do 11 de setembro de 2001. *Revista Segurança e Defesa*, 89-96.
- Gonçalves, M. (2009). *Código de Processo Penal- Anotado*. (17ª ed). Coimbra: Edições Almedina.
- Gonçalves, P. (2009). *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Coimbra: Almedina.
- Gouveia, J. (2018). *Direito da segurança: cidadania, soberania e cosmopolitismo*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, A. (2015). Segurança interna. In Gouveia, J., & Santos, S. (Orgs.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (pp. 425-430). Coimbra: Almedina.
- Guinote, H. (2009). As origens do policiamento – da Pré-História ao primeiro corpo policial. In ISCPSP, *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSP em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida* (pp. 263-298). Coimbra: Almedina.
- Haguette, T. (1997). *Metodologias qualitativas na sociologia*. (5ª ed.). Petrópolis: Vozes.
- Hassemer, W. (2004). La autocomprensión de la Ciencia del Derecho penal frente a las exigencias de su tiempo. In Eser, A., Hassemer, W., Burkhardt, B., & Conde, F. (Org.), *La Ciencia del Derecho Penal ante el Nuevo Milenio*.
- Hobbes, T. (2010). *Leviatã*. (4ª ed.). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

- Joh, E. (2004). The Paradox of Private Policing. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 95(1), 49-31, DOI: 0091-4169/04/9501-0049.
- L'Heuillet, H. (2004). *Alta Polícia, Baixa Política*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Lamy, M. (2011). *Metodologia da Pesquisa Jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Lessard-Hébert, M., Goyette, G., & Boutin, G. (2008). *Investigação qualitativa: fundamentos e práticas*. (3ª ed). Lisboa: Instituto Piaget.
- Lopes, C. (2010). *Segurança privada: relação com as forças de segurança pública*. (Dissertação de mestrado). Academia Militar, Lisboa.
- López-Muñiz, J. (2001). Discurso proferido na Sessão de Abertura. In *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública* (pp. 15-18). Coimbra: Coimbra Editora.
- Maquiavel, N. (2007). *O príncipe*. Guimarães: Guimarães Editor.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos da Metodologia Científica*. (5ª ed). São Paulo: Editora Atlas.
- Marques, V. (2013). *Segurança Privada – a desestadualização de uma função fundamental do Estado*. (Dissertação de mestrado). Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Meirim, J. (2007). Segurança desportiva: alguns tópicos normativos. In B. Gouveia, & R. Pereira, *Estudos de Direito e Segurança* (pp. 243-282). Coimbra: Almedina.
- Morais, C. (1998). *A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento jurídico português*.
- Moreira, A. (1988). Segurança e Defesa. *Nação & Defesa*, 38-51.
- Moreira, S. (2013). *A percepção dos cidadãos face aos agentes de segurança privada*. (Dissertação de mestrado). Universidade do Porto, Faculdade de Direito, Porto.
- Moreira, V. (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, V. (2001). Serviço Público e Concorrência. A Regulação do Setor Elétrico. In *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública* (pp. 223-248). Coimbra: Coimbra Editora.
- Metzger, G. (2003). Privatization as delegation. *Columbia law review*. 103, 1367-1502.
- Nemeth, C. (2005). *Private Security and The Law*. (3ª ed). USA: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Nunes, D. (2019). *Revistas e Buscas no Código de Processo Penal*. (1ª ed). Coimbra: GESTLEGAL.
- Ocqueteau, Frédéric (1997). A Expansão da Segurança Privada na França. Privatização Submissa da Acção Policial ou Melhor Gestão da Segurança Colectiva? *Em Tempo Social*, n.º 9, 185-195, ISSN: 0103-2070.
- Oliveira, J. (2015). *A manutenção da ordem pública em democracia*. Lisboa: ISCPSP
- Otero, P. (1998). *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Setor Empresarial do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Otero, P. (2001). Coordenadas jurídicas da privatização da Administração Pública. In *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública* (pp. 31-57). Coimbra: Coimbra Editora.
- Parente, A. (2014). *A extensibilidade da competência própria dos OPC no inquérito, instrução e julgamento. O caso do n.º 3 do artigo 249.º do CPP*. (Dissertação de Mestrado). Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.
- Pereira, D. (2014). *A (in)segurança privada em Portugal - de complemento da segurança pública a alvo da segurança interna: inovações, alterações e o controlo no novo regime jurídico*. (Dissertação de mestrado). Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Pereira, R. (1999). A actividade de segurança privada e os seus limites. In *Segurança Privada (Actas do 1.º Seminário)* (pp. 35-51). Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Pimenta, A. (2014). *Das medidas cautelares e de polícia*. (Dissertação mestrado). Universidade Autónoma de Lisboa Luís de Camões, Lisboa.
- Poiars, N. (2008). Novos horizontes para a segurança privada. In ISCPSP, *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Artur Anselmo Soares* (pp. 579-594). Coimbra: Almedina.
- Porto, M. (2009). *Código de Processo Penal: Comentários e Notas Práticas*. Coimbra Editora, Coimbra.
- Ribeiro, N. (1996). *Introdução ao Estudo do Direito*. Lisboa: Escola Superior de Polícia.
- Ribeiro, M. (2013). Exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas: algumas reflexões. *Revista Quaestio Juris*, 6(2), 176-194, ISSN: 1516-0351.
- Raposo, J. (2006). O regime jurídico das medidas de polícia. In *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento (Vol. I)* (pp. 693-704). Coimbra: Coimbra Editora.
- Raposo, J. (2015). Medidas de Polícia. In Gouveia, J., & Santos, S. (Orgs.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (pp. 269-272). Coimbra: Almedina
- Rousseau, Jean-Jacques (2003). *O Contrato Social*. (5ª ed.). Mem Martins: Livros de Bolso Europa América.
- Rodrigues, N. (2011). *A segurança privada em Portugal: sistemas e tendências*. Coimbra: Almedina.
- Sá, L. (1986). *Introdução à teoria do Estado*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Sampieri, R., Fernández-Collado, C. & Lucio, P. (2006). *Metodologia de la investigación*. (4.ª ed). México: McGraw-Hill.

- Sánchez, P. (2009). *Os Parâmetros de Controlo da Privatização Administrativa: Instrumentos de Fiscalização Judicial da Decisão Jurídico-Pública de Privatização*. Coimbra: Almedina.
- Santo, P. (2010). *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais – Gênese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Santos, N. (2017). *Da atuação dos seguranças privados na prevenção criminal: a intervenção perante o crime*. Lisboa: ISCPSI.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*. Lisboa: Universidade Lusiana Editora.
- Serafim, L. (2017). *Contributos para uma clarificação em matéria de revistas por seguranças privados*. (Trabalho Individual Final). Lisboa: ISCPSI.
- Silva, F., Casto, H., Saúde, M. et al. (2019). *Meios de obtenção de prova e medidas cautelares e de polícia*. Centro de Estudos Jurídicos.
- Simões, J. (2011). *Da Segurança Privada: Revistas de prevenção e segurança nos recintos desportivos*. Lisboa: ISCPSI.
- Soares, P. (2017). *Meios de Obtenção de Prova no Âmbito das Medidas Cautelares e de Polícia*. (2ª ed). Coimbra: Edições Almedina.
- Sousa, A. (2016). *Manual de Direito Policial: Direito da ordem e segurança públicas*. Porto: VidaEconómica.
- Sousa, M., & Baptista, C. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios segundo bolonha*. Lisboa: Pactor.
- Teixeira, N. (2002). *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Torres, J. (2015). *Terrorismo Islâmico: gestão dos riscos para a segurança nacional*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Internas Lisboa, Lisboa.
- Valente, M. (2005a). *Revistas e Buscas, 2ª edição revista e aumentada*. Coimbra: Edições Almedina.
- Valente, M. (2005b). Contributos para uma Tipologia de Segurança Interna. In *I Colóquio de Segurança Interna* (pp. 69-95).
- Valente, M. (2007). *Segurança – Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora.
- Valente, M. (2013). *Do ministério público e da polícia: prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Valente, M. (2017). *Teoria Geral do Direito Policial*. (5ª ed). Coimbra: Edições Almedina.

2. Legislação, jurisprudência, pareceres e documentos internos da Polícia

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Declaração Universal dos Direitos do Homem.

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos.

Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

Decreto n.º 10/04 de 1976 (Constituição da República Portuguesa). Diário da República. Série I, n.º 86/1976, 738-775. Assembleia Constituinte.

Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março (Código Penal). Diário da República. Série I-A, n.º 63/1995, 1350-1416. Ministério da Justiça.

Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro, (aprova o Código Civil e regula a sua aplicação - Revoga, a partir da data da entrada em vigor do novo Código Civil, toda a legislação civil relativa às matérias que o mesmo abrange). Diário do Governo. Série I, n.º 274/1966, 1883-2086. Ministério da Justiça - Gabinete do Ministro.

Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, (institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo). Diário da República. Série I, n.º 249/1982, 3552-3563. Ministério da Justiça.

Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro (aprova o Código do Processo Penal. Revoga o Decreto-Lei n.º 16489, de 15 de fevereiro de 1929). Diário da República. Série I n.º 40/1987, 617-699. Ministério da Justiça.

Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, (aprova o Código do Procedimento Administrativo). Diário da República. Série I-A, n.º 263/1991, 5852-5871. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro (regula a atividade das empresas privadas de segurança). Diário da República. Série I, n.º 204/1986, 2443-2447. Ministério da Administração Interna.

Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (regime do estado de sítio e do estado de emergência). Diário da República. Série I, n.º 225/1986, 2779-2783. Assembleia da República.

Lei n.º 11/90, de 5 de abril (Lei Quadro das Privatizações). Diário da República. Série I, n.º 80/1990, 1664-1667. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 238/92, de 29 de outubro (regula o policiamento de espetáculos desportivos realizados em recintos desportivos). Diário da República. Série I-A, n.º 250/1992, 4994-4996. Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro (revê a legislação de combate à droga). Diário da República. Série I-A, n.º 18/1993, 234-252. Ministério da Justiça.

Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto (regula o exercício da atividade de segurança privada). Diário da República. Série I-A, n.º 186/1993, 4254-4260. Ministério da Administração Interna.

Lei n.º 8/97, de 12 de abril (visa criminalizar condutas suscetíveis de criar perigo para a vida e integridade física decorrentes do uso e porte de armas e substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos no âmbito de realizações cívicas, políticas, religiosas, artísticas, culturais ou desportivas). Diário da República. Série I-A, n.º 86/1997, 167-1671. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho (regula o exercício da atividade de segurança privada). Diário da República. Série I-A, n.º 167/1998, 3515-3522. Ministério da Administração Interna.

Lei n.º 38/98, de 4 de agosto (estabelece medidas preventivas e punitivas a adotar em caso de manifestações de violência associadas ao desporto). Diário da República. Série I-A, n.º 178/1998, 3731-3737. Assembleia da República.

Lei n.º 30/2000, de 29 de janeiro (define o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a proteção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica). Diário da República. Série I-A, n.º 276/2000, 6829-6833. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de dezembro (aprova o Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos). Diário da República. Série I-A, n.º 292/2000, 7408-(21) a 7408-(45). Ministério da Justiça.

Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de abril (altera o Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de julho, que regula o exercício da atividade de segurança privada). Diário da República. Série I-A n.º 86/2002, 3567-3568. Ministério da Administração Interna.

Lei n.º 29/2003, de 22 de agosto (autoriza o Governo a alterar o regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada). Diário da República. Série I-A, n.º 193/2003, 5310-5312. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro (no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 29/2003, de 22 de agosto, altera o regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada). Diário da República. Série I-A, n.º 44/2004, 932-941. Ministério da Administração Interna.

Lei n.º 16/2004, de 11 de maio (aprova medidas preventivas e punitivas a adotar em caso de manifestações de violência associadas ao desporto). Diário da República. Série I-A, n.º 110/2004, 2962-2971. Assembleia da República.

Lei Orgânica n.º 2/2004, de 12 de maio (estabelece o regime temporário da organização da ordem pública e da justiça no contexto extraordinário da fase final do Campeonato Europeu de Futebol - Euro 2004). Diário da República. Série I-A, n.º 111/2004, 2978-2982. Assembleia da República.

Lei n.º 19/2004, de 20 de maio (revisão da Lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais). Diário da República. Série I-A, n.º 118/2004, 3152-3155. Assembleia da República.

Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro (aprova o novo regime jurídico das armas e suas munições). Diário da República. Série I-A, n.º 39/2006, 1462-1489. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 76/2007, de 29 de março (prova a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna). Diário da República. Série I, n.º 63/2007, 1839-1841. Ministério da Administração Interna.

Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (aprova a Orgânica da Polícia de Segurança Pública). Diário da República. Série I, n.º 168/2007, 6065-6074. Assembleia da República.

Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana). Diário da República. Série I, n.º 213/2007, 8043-8051. Assembleia da República.

Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto (procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro, que altera o regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada). Diário da República. Série I, n.º 153/2008, 5345-5346. Assembleia da República.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (aprova a Lei de Segurança Interna). Diário da República. Série I n.º 167/2008, 6135-6141. Assembleia da República.

Lei n.º 39/2009, de 30 de julho (estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança). Diário da República. Série I, n.º 146/2009, 4876-4886. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 216/2012, de 9 de outubro (define o regime de policiamento de espetáculos desportivos realizados em recinto desportivo e de satisfação dos encargos com o policiamento de espetáculos desportivos em geral). Diário da República. Série I, n.º 195/2012, 5593-5595. Ministério da Administração Interna.

Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (estabelece o regime do exercício da atividade de segurança privada e procede à primeira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal)). Diário da República. Série I, n.º 94/2013, 2921-2942. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de setembro (estabelece o regime jurídico dos sistemas de segurança privada dos estabelecimentos de restauração e de bebidas que disponham de salas ou de espaços destinados a dança ou onde habitualmente se dance). Diário da República. Série I, n.º 172/2014, 4802-4805. Ministério da Administração Interna.

Lei n.º 46/2019, de 30 de julho (altera o regime do exercício da atividade de segurança privada e da autoproteção). Diário da República. Série I, n.º 128/2019, 3377-3415. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro (aprova a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária). Diário da República. Série I, n.º 176/2019, 71-106. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de junho (aprova o Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios). Diário da República. Série I-B n.º 132/2001, 3493-3505. Ministério da Juventude e do Desporto.

Portaria n.º 148/2014, de 18 de julho (estabelece o conteúdo e a duração dos cursos do pessoal de segurança privada e as qualificações profissionais do corpo docente, e regula a emissão de certificados de aptidão e qualificação profissional do pessoal de segurança privada e a aprovação, certificação e homologação dos respetivos cursos de formação profissional). Diário da República. Série I, n.º 137/2014, 3900-3909. Ministério da Administração Interna.

Portaria n.º 261/2013, de 14 de agosto (estabelece os termos e as condições de utilização de assistentes de recinto desportivo em espetáculos desportivos realizados em recintos desportivos em que seja obrigatório disporem sistemas de segurança, nos termos do respetivo regime legal). Diário da República. Série I, n.º 156/2013, 4865-4867. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna.

Portaria n.º 298/2016, de 29 de novembro (regula o regime dos serviços remunerados, designadamente a sua requisição, autorização, duração, organização e modos de pagamento, bem como os valores devidos pela prestação desses serviços remunerados pelos militares da GNR e pelo pessoal policial da PSP). Diário da República. Série I, n.º 229/2016, 4233-4237. Finanças e Administração Interna.

Resolução n.º 2016/C 444/01, de 29 de novembro, do Conselho da União Europeia (Resolução do Conselho relativa a um manual atualizado com recomendações para a cooperação policial internacional e medidas de prevenção e controlo da violência e dos distúrbios associados aos jogos de futebol com dimensão internacional em que pelo menos um Estado-Membro se encontre envolvido).

Acórdão n.º 7/87 do Tribunal Constitucional, de 9 de fevereiro. Diário da República. Série I, n.º 33/1987, 504-(1) a 504-(22). Tribunal Constitucional.

Acórdão n.º 244/1998 do Supremo Tribunal Espanhol, de 20 de fevereiro.

Acórdão n.º 192/2001 do Tribunal Constitucional, de 17 de julho. Diário da República. Série II, n.º 163/2002, 12701-12705. Tribunal Constitucional.

Acórdão n.º 274/2007 do Tribunal Constitucional, de 18 de junho. Diário da República. Série II, n.º 115/2007, 16823-16828. Tribunal Constitucional.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 14 de janeiro de 2009. Processo n.º 14/09.5TBMLD.C1. Relator: Judite Pires.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 12 de março de 2009. Diário da República. Série I, n.º 150/2009, 5084-5094. Supremo Tribunal de Justiça.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 28 de janeiro de 2010. Processo n.º 1/09.3PBSCR-A.L1-9. Relator: Fátima Mata-Mouros.

Parecer da Ordem dos Advogados, relativo à Proposta de Lei n.º 117/XII (que esteve na origem da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio).

Parecer da Associação de Empresas de Segurança referente à Lei n.º 34/2013, ainda sem as alterações produzidas pela Lei n.º 46/2019, de 30 de julho.

Parecer da Procuradoria-Geral da República referente à proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 35/2004, que viria a resultar na Lei n.º 34/2013, de 30 de julho.

Parecer do STAD, referente à alteração da Lei n.º 34/2013, que viria a resultar na Lei n.º 46/2019, de 30 de julho.

Parecer da IGAI referente à proposta de alteração da Lei n.º 34/2013, que viria a resultar na Lei n.º 46/2019, de 30 de julho.

NEP AUOOS/DO/01/03, de 27 de dezembro de 2016 (sobre o regime remunerado).

NEP n.º UOOS/DO/01/19, de 16 de outubro de 2013 (sobre a organização, funcionamento e mecanismo de coordenação das unidades de informações desportivas).

Norma de conduta operacional n.º 02/SP/2019, de 18 de outubro (sobre revistas pessoais de prevenção e segurança).

Notas:

¹ Foram entrevistados, da parte policial, o Inspetor Nacional da PSP, Superintendente-Chefe Pedro Clemente, o Diretor do Departamento de Segurança Privada da PSP, Superintendente Pedro Gouveia, o Inspetor da PSP, Superintendente Luís Serafim, o Comandante da 3ª Divisão do COMETLIS da PSP, Subintendente Francisco Alves, o Chefe do CCCE e Chefe do Núcleo da DPOP/DO da PSP, Comissário David Pereira, o Diretor da Unidade Regional do Norte da ASAE, Comissário João Afonso, o Chefe de Núcleo da Direção Nacional e Coordenador do Ponto Nacional de Informações Desportivas, Comissário Iuri Rodrigues, o Adjunto do Comandante da 3ª Divisão do COMETLIS da PSP, Comissário Sérgio Soares, o Comandante do Destacamento Territorial de Santa Comba Dão da GNR, Capitão de Cavalaria Luís Ribeiro; foram entrevistados os Diretores de Segurança do SLB e do SCP, respetivamente, Nuno Constâncio e Ricardo Gonçalves; foram entrevistados os Professores Doutores Armando Marques Guedes, Paulo Otero, José Meirim, Manuel Guedes Valente, Pedro Gonçalves e o Mestre Rui Pereira.

² O mesmo direito aparece previsto no art.º 3.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.º 5.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), art.º 1.º do Protocolo Adicional à CEDH, art.º 9.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e

-
- Políticos (PIDCP), art.º 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e art.º 7.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.
- ³ As especialidades são as seguintes: vigilante, segurança-porteiro, vigilante de proteção e acompanhamento pessoal, assistente de recinto desportivo, assistente de recinto de espetáculos, assistente de portos e aeroportos, vigilante de transporte de valores, fiscal de exploração de transportes públicos, operador de central de alarmes e diretor de segurança (arts.º 17.º, n.º 3 e 20.º do REASP).
- ⁴ Há apenas uma norma processual penal no REASP: a obrigatoriedade de comunicação da notícia de crime de que tenha conhecimento no exercício da atividade de segurança privada (art.º 37.º, n.º 1, al. a), do REASP). A não comunicação é sancionada como CO leve, segundo o art.º 59.º, n.º 3, al. d), do REASP. Em contrapartida, a comunicação por parte de OPC deve ser feita quando se tem conhecimento de qualquer crime, mesmo que não se esteja no exercício de funções (art.º 243.º, n.º 1, do CPP).
- ⁵ As empresas de segurança privada e os seus trabalhadores têm um dever especial de colaboração – art.º 35.º, n.º 1, do REASP.
- ⁶ Tal como vinha expressamente previsto no art.º 1.º, n.º 3, als. a) e b), do REASP, que foi alterado pela Lei n.º 46/2019. Esta atividade pode ser exercida “por entidade privada que vise a prestação de serviços de segurança privada a terceiros” (art.º 1.º, n.º 4, al. a), do REASP) ou “através da organização, em proveito próprio, de serviço de autoproteção” (art.º 1.º, n.º 4, al. b), do REASP). De referir ainda que as atividades de formação profissional do pessoal de segurança privada e de consultoria de segurança também são consideradas atividades de segurança privada.
- ⁷ Licenciamento esse que está na alçada da PSP (art.º 3.º, n.º 3, al. b), da Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública). É em 2007, com o Decreto-Lei n.º 76/2007, de 29 de março que se prevê a transferência para a PSP das competências que até então estavam atribuídas à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna no âmbito da segurança privada, passando, deste modo, esta FS a estar “na ponta da lança do sistema de regulação nacional da segurança privada” (Poiares, 2008, p. 589).
- ⁸ É pertinente recordar que no Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro, primeiro diploma a regular as empresas privadas de segurança, apenas era atribuído um caráter subsidiário à segurança privada, aparecendo o caráter complementar apenas com o Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de agosto.
- ⁹ Que, se quando obrigatório não for assegurado, faz com que o promotor incorra numa CO muito grave (art.º 59.º, n.º 1, al. d), do REASP).
- ¹⁰ Figura com competências previstas no art.º 20.º do REASP. A não existência de diretor de segurança, quando obrigatória, constitui CO muito grave (art.º 59.º, n.º 1, al. h), do REASP).
- ¹¹ “Profissional de segurança privada, com habilitações e formação técnica adequadas, direta ou indiretamente contratado para a prestação de serviços no recinto desportivo, que é o responsável operacional pelos serviços de segurança privada no recinto desportivo e a quem compete chefiar e coordenar a atividade dos assistentes de recinto desportivo, bem como zelar pela segurança no decorrer do espetáculo desportivo, atuando segundo a orientação do gestor de segurança” (art.º 3.º, al. f), da Lei n.º 39/2009).
- ¹² Nos restantes casos, é facultativo para o promotor, avaliando o risco do espetáculo e as circunstâncias e contextos em que o mesmo se vai realizar, requerer o policiamento (art.º 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 216/2012). Quando não houver policiamento, a ordem e a segurança do recinto desportivo são responsabilidade dos promotores do espetáculo (art.º 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 216/2012).
- ¹³ A qualificação de risco elevado encontra-se no art.º 12.º da Lei n.º 39/2009.
- ¹⁴ O não respeito desta formalidade constitui uma mera irregularidade (art.º 123.º do CPP).
- ¹⁵ Devendo o OPC esclarecer de forma clara o visado para que este possa decidir em consciência quanto à prestação do consentimento.
- ¹⁶ Colocando em causa a descoberta da verdade material (circunstâncias do ilícito, autores, etc.), dado que haveria provas que irremediavelmente se iriam perder, “provocando danos irreparáveis nas finalidades do processo” (Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, de 12 de março de 2009).
- ¹⁷ Quanto às revistas efetuadas no âmbito da Lei n.º 30/2000.

-
- ¹⁸ A Lei n.º 29/2003, de 22 de agosto, veio autorizar o Governo (nos termos da al. d) do art.º 161.º da CRP) a “estabelecer a possibilidade de os assistentes de recinto desportivo, no controlo de acessos aos recintos desportivos, e com o estrito objetivo de impedir a entrada de objetos e substâncias proibidos ou suscetíveis de gerar ou possibilitar atos de violência, efetuarem revistas pessoais de prevenção e segurança aos espectadores” (al. e) do art.º 2.º).
- ¹⁹ Este tipo de revistas é, desde logo, proibido pelo art.º 5.º, n.º 1, al. a), do REASP, sendo punido como contraordenação muito grave (art.º 59.º n.º 1, al. b), do mesmo diploma), mesmo em caso de tentativa ou negligência (art.º 59.º, n.º 8, do REASP), sem prejuízo do cometimento do crime de usurpação de funções (art.º 358.º do CP).
- ²⁰ Sendo certo que o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 216/2012 prevê critérios de orientação para o cálculo do efetivo a estar empenhado, a Polícia deve ter voz ativa na questão, porquanto é ela que define a estratégia e a tática mais adequadas para o evento em concreto.
- ²¹ “Pessoa, conhecida ou não, que, em determinadas circunstâncias, possa constituir um risco para a ordem pública ou assumir um comportamento antissocial, seja ele planeado ou espontâneo, por ocasião ou no contexto de um evento futebolístico” (Resolução n.º 2016/C 444/01, de 29 de novembro, do Conselho da União Europeia).
- ²² Os *spotters* são polícias que possuem uma formação específica em policiamento desportivo. Dentre as funções que desempenham encontra-se a monitorização constante dos GOA ao longo do evento desportivo. As suas atribuições estão previstas na NEP n.º UOOS/DO/01/19, de 16 de outubro de 2013.
- ²³ Enumeração baseada na Decisão da União Europeia, n.º 8005/2015, que estabelece as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação.