

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Carlos Agostinho Ramalho Cardoso

A REGULAÇÃO DO USO DA FORÇA E A
APLICAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DE REGULAMENTOS (IN)EFICAZES

(EM ESPECIAL NO SISTEMA PRISIONAL)

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-
Forenses, orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio
Lopes Martins e apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra.

Janeiro de 2023



9 0

FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

*A regulação do uso da força e a aplicação pela Administração Pública de
regulamentos (in)eficazes
(Em especial no Sistema Prisional)*

*The regulation of the use of force and the application by the Public
Administration of (in)efficacy regulations
(Especially in the Prison System)*

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de
Estudos em Ciências Jurídico-Forenses (conducente
ao grau de Mestre), sob a orientação do Senhor
Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins.*

Carlos Agostinho Ramalho Cardoso

Coimbra, 2023

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Maria Helena e nossos filhos, Afonso e Maria: pela vossa paciência, pela minha ausência, pelo tempo que vos privei de mim...

Meu príncipe, vivo na esperança!...

“Qualquer que seja o futuro, continuará a haver noites de luar, serra de Sintra e o Tejo a correr para o mar!”

José Hermano Saraiva

RESUMO

A presente dissertação tem por objecto a regulação do uso directo da força, nomeadamente através de regulamentos (in)eficazes, emanados e aplicados pela Administração Pública, bem como, os efeitos jurídicos por estes produzidos e reflectidos na esfera jurídica dos potenciais destinatários. A utilização de meios coercivos deve ser orientada e balizada pelos direitos fundamentais e pelos princípios gerais que regem a actuação das forças e serviços de segurança e órgãos de polícia criminal, em especial do Corpo da Guarda Prisional.

A Administração Pública constitui o objecto do direito administrativo – ramo autónomo do direito público – que abrange as normas reguladoras da actividade administrativa, os regimes jurídicos que disciplinam a organização e a actividade das várias entidades de direito público. Dentro do direito administrativo geral autonomizaram-se diversos direitos administrativos especiais, reguladores de sectores específicos, tais como o direito do emprego público, o direito administrativo policial, o direito penal executivo e penal administrativo – ainda hoje designado por direito penitenciário – que se entrecruzam entre si e com outros ramos do direito, tais como, o direito constitucional, o direito criminal substantivo e adjectivo, o Direito da União Europeia e o Direito Internacional Público.

A utilização, pelas autoridades, de meios coercivos imediatos e directos, deve ser juridicamente regulada. No que concerne ao CGP, são concretizados pelo Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais, que regula os tipos e as condições da sua utilização, mas padece de ineficácia jurídica. Não obstante, a Administração Prisional tem vindo a aplicar sanções disciplinares decorrentes de violação de regras nele plasmadas.

Esta investigação consistiu, sobretudo, em realizar uma análise transversal, abrangente, aprofundada e crítica sobre o uso da força pelo Estado, especialmente pelo CGP.

Quanto ao referido regulamento, iremos concluir se os seus efeitos jurídicos, mesmo depois de consolidados, poderão ou deverão ser revertidos, seja por acto voluntário dos poderes públicos ou por decisão judicial.

Este estudo é o nosso pequeno contributo para os regimes jurídicos do sistema da segurança interna e para a teoria dos regulamentos.

PALAVRAS-CHAVE: Meios Coercivos; Regulamento; Eficácia; Segurança Interna; Sistema Prisional.

ABSTRACT

The present dissertation has as its object the regulation of the direct use of force, namely through (in)efficacy regulations, issued and applied by the Public Administration, as well as, the legal effects produced by them and reflected in the legal sphere of the potential addressees. The use of coercive means should be guided and marked by fundamental rights and by the general principles that governing the performance of the security forces and services and criminal police, especially the Corpo da Guarda Prisional.

The Public Administration constitutes the object of the administrative law – an autonomous branch of public law – which covers the regulatory norms of administrative activity, the legal regimes that govern the organization and activity of the various public law entities. Within general administrative law, various special administrative laws have been made autonomous, regulating specific sectors, such as public employment law, police administrative law, executive criminal law and administrative criminal law – still known today as penitentiary law – which intertwine between itself and with other branches of law, such as constitutional law, substantive and adjective criminal law, European Union law and international law

The use by authorities of immediate and direct coercive means must be legally regulated. As far as the CGP is concerned, they are implemented by the Regulation for the Use of Coercive Means in Prison Services, which regulates the types and conditions of their use, but which suffers from legal inefficacy. However, the Prison Administration has been applying disciplinary sanctions resulting from violation of the rules contained therein.

This research consisted, above all, in carrying out a cross-sectional, comprehensive, in-depth and critical analysis of the use of force by the State, especially by the CGP.

As for the aforementioned regulation, we will conclude whether its legal effects, even after being consolidated, can or should be reversed, either by voluntary act of the public authorities or by court decision.

This study is our small contribution to the legal regimes of the internal security system and to the theory of regulations.

KEYWORDS: *Coercive Means; Regulation; Efficacy; Internal Security; Prison System.*

SIGLAS E ABREVIATURAS

AA.VV – vários autores

Ac. – Acórdão

ACT – Autoridade para as Condições no Trabalho

AJ – autoridade(s) judiciária(s)

al./als. – alínea/alíneas

AP – Administração Pública

APris – Administração Prisional

AR – Assembleia da República

ARAE – Autoridade Regional das Atividades Económicas (Madeira)

art./arts. – artigo/artigos

ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

CC – Código Civil

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH – Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

CEP – Código da Execução de Penas e Medidas Privativas da Liberdade (Lei n.º 215/2009 de 12/10)

cf. – confira, confronte

CFRAL – Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei – ONU

CGP – Corpo da Guarda Prisional

CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

coord. – coordenador(es)

CP – Código Penal

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPA/91 – Código do Procedimento Administrativo de 1991 (revogado)

CPP – Código de Processo Penal

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

DAdm – direito administrativo
desp. – despacho
DF – direito fundamental/direitos fundamentais
DGRSP – Direção-Geral/director-geral de Reinserção e Serviços Prisionais/director-geral
DGSP – Direcção-Geral/directora-geral dos Serviços Prisionais/director-geral (extinta)
DInt – Direito Internacional
disp. – disponível
DL – Decreto-Lei
DLG – direitos, liberdades e garantias
DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem
e.g. – exempli gratia
Ed. – edição
EM – Estados membros
EP – estabelecimento prisional/estabelecimentos prisionais
EPCGP – estatuto profissional do Corpo da Guarda Prisional (DL n.º 3/2014, de 9/1)
FA – Forças Armadas
FS – força(s) de segurança
FSS – forças e serviços de segurança
GISP – Grupo de Intervenção e Segurança e Prisional
GNR – Guarda Nacional Republicana
i.e. – id est
IGAC – Inspeção-Geral das Atividades Culturais
IGAMAOT – Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGSJ – Inspeção Geral dos Serviços de Justiça
IRAE – Inspeção Regional das Atividades Económicas (Açores)
LODGRSP – lei orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DL n.º 215/2012, de 28/9)
LODGSP – lei orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (revogada)
LOIC – Lei de Organização da Investigação Criminal
LOMJ – lei orgânica do Ministério da justiça
LSI – Lei de Segurança Interna

LTFP – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
MJ – ministro da justiça/Ministério da Justiça
n.º/ns.º – número/números
ONU – Nações Unidas
op. cit. – *opus citatum*
OPC – órgão(s) de polícia criminal
p./pp. – página/páginas
PBUFAFFRAL – Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei – ONU
PF – polícias florestais
PGR – Procurador-Geral da República/Procuradoria-Geral da República
PJ – Polícia Judiciária
PJM – Polícia Judiciária Militar
PMar – Polícia Marítima
PMun – polícias municipais
proc. – processo
PSP – Polícia de Segurança Pública
RA/CA – regiões autónomas/comunidades autónomas
Reg. – regulamento
reimp. – reimpressão
RGEP – Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (DL n.º 51/2011 de 11/4)
RGIT – Regime Geral das Infracções Tributárias
RSP/79 – Reforma do Sistema Prisional de 1979 (DL n.º 265/79, de 01/8 – revogado)
RUMC – Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais
s./ss. – seguinte/seguíntes
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIED – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS – Serviço de Informações de Segurança
SP – Serviços Prisionais/sistema prisional
SRIJ – Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos
SS – serviço(s) de segurança

SSocial – Serviços da Segurança Social
STA – Supremo Tribunal Administrativo
STJ – Supremo Tribunal de Justiça
TC – Tribunal Constitucional
TCA – Tribunal Central Administrativo
TFUE – Tratado sobre o funcionamento da União Europeia
TUE – Tratado da União Europeia
UE – União Europeia
v. – *vide*
vol. – volume

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I.....	12
1. Noções gerais de enquadramento	12
1.1. Direitos Liberdades e Garantias e a sua Restrição.....	15
1.2. Serviços de Segurança, Forças de Segurança e Órgãos de Polícia Criminal.....	21
1.3. O Uso da Força pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei	27
1.4. O Corpo da Guarda Prisional no Sistema Prisional Português.....	32
1.5. A Segurança Prisional “comparada” – Ordenamentos Jurídicos Europeus.....	38
CAPÍTULO II	42
1. O Regulamento Administrativo	42
1.1. Tipos de Regulamento	44
1.2. Espécies de Regulamento	47
2. Princípios Jurídicos Relativos à Actividade Regulamentar.....	50
3. A Validade e a (In)Eficácia dos Regulamentos	51
4. Procedimento e Forma do Regulamento.....	52
5. Principais inovações do CPA face ao CPA/91	55
CAPÍTULO III.....	57
1. O Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais	57
1.1. Posição Adoptada.....	60
CONCLUSÃO	66
BIBLIOGRAFIA	68
JURISPRUDÊNCIA	71
PARECERES E CIRCULARES	73
ANEXOS	74

Por opção do autor, esta dissertação foi escrita sem respeitar o novo acordo ortográfico.

INTRODUÇÃO

“*Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei* deverão cumprir, em todos os momentos, o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra actos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade exigido pela sua profissão. (...) Inclui todos os agentes da lei (...) que exerçam *poderes policiais, em especial poderes de captura ou detenção*”¹, nomeadamente todos os agentes de autoridade das diversas FSS do Estado, que têm um papel fundamental na protecção do direito à vida, à liberdade e à segurança dos cidadãos. “Deverão respeitar e proteger a dignidade humana e manter e defender os direitos humanos”², identificados e protegidos pelo DInt Público e da UE – recomendações, tratados e convenções internacionais a que o Estado Português se encontra supra-constitucionalmente vinculado – confirmado pelo direito nacional, especialmente na nossa Lei Fundamental – da recepção, aplicabilidade e efeito (directos) do DInt e da EU – da clausula aberta dos DF, da recepção formal da DUDH, da CEDH, da CDFUE –, dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, do direito à vida e à integridade, da liberdade e da segurança, da necessidade, da adequação e da proibição do excesso – como também em legislação ordinária – LSI, CP e CPP, CEP e RGEP e demais regimes jurídico-criminais e do sector da segurança pública³, especialmente normas sobre *o uso da força e de meios coercivos*⁴.

Compete à polícia⁵ em geral e ao CGP em específico, a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, a prevenção da criminalidade, a manutenção da tranquilidade pública e a protecção da comunidade, *especialmente no sistema prisional*.

Os regimes jurídicos das *medidas de polícia, dos meios de segurança e do uso de meios coercivos*, suscitam uma panóplia de questões, quer do ponto de vista formal quer substancial, sendo necessário apurar os conceitos referidos, bem como os actos normativos que disciplinam estas matérias.

¹ Cf. art. 1 do CFRAL – ONU.

² *Idem*, art. 2.

³ Consideramos todos os organismos e entidades do sector, incluindo as PMun e os OPC exclusivos das RA.

⁴ NEP-OPSEG/DEPOP/01/05/DN/PSP; RUMC/DGSP, de 03/09/2009.

⁵ V., MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9ª Ed., Almedina, Coimbra, 1983, pp. 1149 a 1156.

Neste estudo abordamos tarefas/funções de soberania, que apenas podem ser cumpridas exclusivamente e directamente pelo Estado (*segurança pública, justiça, defesa*), recorrendo, se necessário, ao *uso legítimo da força*. Debruçamo-nos, conseqüentemente, sobre a *regulação do uso da força pelo Estado*, especialmente pela APris⁶ – autoridade que, através do CGP, também desenvolve funções policiais – que poderão envolver, entre outras, acções directamente relacionadas com a *coacção imediata*, exercidas através de uma (ajustada) dinâmica passiva, activa ou reactiva, defensiva ou ofensiva, com a adequação e exigibilidade inerentes ao emprego dos meios disponíveis e tipificados, cuja coercibilidade, em situações limite, permitam o restabelecimento do equilíbrio – *i.e.*, das condições de segurança e ordem tidas como indispensáveis – nesta melindrosa “*relação especial de poder*”, com (possíveis) reflexos nas *relações gerais* através da produção efeitos na esfera pessoal de qualquer cidadão – recluso ou não. Referimo-nos a delimitações do âmbito de aplicação individual, institucional e geral, nomeadamente a sujeição as regras institucionais, quer em actividade profissional ou voluntária, quer enquanto recluso ou visitante. Posteriormente, dedicaremos especial atenção à actividade regulamentar, fazendo uma alusão ao regime destes actos normativos, concretamente, às fases e actos do procedimento regulamentar, com especial relevância à fase de *integração de eficácia*, que “abrange os actos destinados a tornarem *eficaz* o acto (...) através da sua publicidade, (...) tornar os actos perfeitos em actos obrigatórios e oponíveis, levando-os ao conhecimento (...) dos cidadãos (requisito de eficácia).”⁷. O princípio da publicidade dos actos regulamentares da Administração decorre da sistemática do procedimento administrativo – desde 1991 com a sua codificação – e da nossa Constituição que, no que concerne aos regulamentos, sancionam o seu incumprimento com *ineficácia jurídica*. Quanto a esta matéria, dedicamos o último capítulo a um estudo de caso – o *Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais*.

⁶ Na sequência da LOMJ, foi determinada a fusão, num organismo único, dos serviços de reinserção social e dos Serviços Prisionais (DGSP), sucedendo-lhes a DGRSP.

⁷ Cf. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a Ed., 14.^a Reimp., Almedina, Coimbra, 2003, p. 877.

CAPÍTULO I

1. Noções gerais de enquadramento

A Administração Pública é muito vasta e complexa – quanto à sua organização, função e razão da existência. A AP deve ser entendida num duplo sentido: orgânico e material. “Em *sentido orgânico* é constituída pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”⁸, que podemos designar por interesse público primário. Quanto aos interesses públicos secundários, são definidos por lei e correspondem às necessidades colectivas instrumentais, qualificadas como tarefas atribuídas às entidades públicas, que podem ser feitas em exclusividade, através de concessão ou através de delegação. Em *sentido material*, é a própria actividade desenvolvida pelos órgãos, serviços e agentes, que actuam tendo em vista o interesse Público e os direitos dos cidadãos, exercendo a sua autoridade através do acto administrativo, do contrato e do regulamento administrativo, mas também do cumprimento directo da lei (*lato sensu*).

A AP é formada pelas pessoas colectivas públicas, que se podem estruturar em administrações *estaduais*, administrações *autónomas* (regionais e locais) e ainda a administração *indireta privada*, esta constituída pelas empresas públicas e fundações privadas de instituição pública. A *primeira*, visa a satisfação directa de interesses nacionais, é constituída pelas autoridades administrativas independentes, pelas autoridades reguladoras, administrações estaduais indirectas e pela *administração estadual directa* – sobre a qual nos debruçaremos – que “corresponde à pessoa colectiva pública Estado (Estado-Administração), constituída pelos órgãos e serviços, hierarquicamente dependentes do Governo, organizados em Ministérios, sediados num centro (central) ou espalhadas pelo território (periférica)”⁹ e desenvolvem uma actividade tendente à satisfação das necessidades colectivas. A *administração indireta* do Estado, integra as entidades públicas, distintas da pessoa colectiva “Estado”, dotadas de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, desenvolvem uma actividade administrativa que prossegue fins próprios do

⁸ JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.^a Ed., Âncora, Lisboa, 2009, p. 32.

⁹ J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.^a Ed., Imprensa da UC, Coimbra, 2017, p. 15.

Estado – serviços e organismos personalizados, fundos personalizados e entidades públicas empresariais. Por fim, as associações públicas – pessoas coletivas de natureza associativa, criadas pelo poder público, *e.g.*, as ordens profissionais.

“Embora não exclusivamente, a função administrativa desenvolve-se através do exercício de *poderes públicos de autoridade* que conferem à Administração Pública o poder unilateral de criação de efeitos jurídicos obrigatórios e vinculativos para os cidadãos”¹⁰, produzidos “quer sob a forma de acto normativo (e temos então o *regulamento administrativo*), quer sob a forma de decisão concreta e individual (estamos perante o *acto administrativo*)”¹¹ “A função administrativa corresponde, assim, a um “poder”, o *poder administrativo*, e este constitui um dos “poderes” do Estado, abrangido pela directriz constitucional da “separação de poderes”. (...) O *interesse Público* apresenta-se como o parâmetro ou cânone fundamental de toda a ação administrativa e, ainda antes disso, como razão de ser da existência do sistema administrativo e da Administração Pública”¹². Os seus órgãos e agentes administrativos, encontram-se subordinados à Constituição e à lei, devendo actuar com respeito pelos princípios da imparcialidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da boa-fé.

“O Governo, como órgão constitucional autónomo de soberania, exerce um complexo de funções desdobrado em funções políticas, legislativas e *funções administrativas*”¹³. Através do art. 182º da Constituição conseguimos comprovar o carácter misto do Governo – simultaneamente um órgão político e administrativo. Enquanto *órgão político* cabe-lhe a condução da política geral do país, como *órgão administrativo*, trata-se do órgão superior da Administração Pública portuguesa.

A prossecução dos fins públicos, exige uma organização especializada, com uma lógica própria de funcionamento que assegure a satisfação regular, disciplinada e continuada destas necessidades colectivas, essencialmente na subcategoria da Administração Pública da Segurança e o seu papel na satisfação da fundamental *necessidade pública de segurança e da execução de penas*¹⁴ e *medidas privativas da liberdade* – funções que competem *directamente* ao Estado.

¹⁰ PEDRO GONÇALVES, *Direito Administrativo I*, Coimbra, 2017, p. 15; cf. art. 2 da CRP.

¹¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2006, p.42.

¹² PEDRO GONÇALVES, *Direito...*, *op. cit.*, pp. 15 e s; cf. arts., 266/1 e 269/1 da CRP.

¹³ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito...*, *op. cit.*, p. 648.

¹⁴ Não incluímos neste estudo o cumprimento de medidas privativas da liberdade no EPMilitar de Tomar.

À polícia em sentido institucional¹⁵ – de ordem e tranquilidade públicas, administrativa e judiciária – enquanto força colectiva constitucionalizada e democrática, dotada de *ius imperii*, na qual o legislador constitucional consagrou a missão¹⁶ de *defesa da legalidade democrática* (garantia dos direitos dos cidadãos como obrigação de protecção dos DF, articulado com o direito à segurança e à liberdade¹⁷), quis separar esta função das tarefas de manutenção da *ordem pública*, que engloba a tranquilidade, a segurança e a salubridade – este preceito visa principalmente a garantia de respeito e cumprimento da lei.

Garantir a segurança interna é outra actividade prosseguida por meio da função de *prevenção criminal (lato sensu)* e que se desdobra em duas grandes funções – *vigilância* e *prevenção criminal em sentido estrito*. Materialmente integra toda a segurança pública – quer em meio livre quer em meio institucional.

Defender e garantir os direitos dos cidadãos, uma nobre função que compete às entidades administrativas com poderes policiais – mesmo contra o *próprio* Estado¹⁸. Apesar de o legislador constitucional não especificar taxativamente os direitos que estas entidades têm de garantir a todos os cidadãos, compete a cada um ceder um pouco da sua liberdade em prol da liberdade do próximo, de modo que possa ser garantida a harmonia colectiva – paz pública¹⁹.

O *dever de protecção*, impõe-se às várias entidades, órgãos e agentes, mesmo quando os direitos dos cidadãos se entrecruzam e entram em conflito, compete à Administração, através de uma ponderação e balanceamento entre os bens, interesses e valores a proteger, conjugar todas as variáveis de modo a intervir com respeito pelos princípios orientadores de Direito. O legislador constitucional atribuiu as tarefas fundamentais, aludidas no art. 9º, aos serviços que o legislador ordinário considerar capazes de desenvolver e garantir o seu cumprimento, com respeito pelos DLG fundamentais e pelos princípios da necessidade, da adequação e da proibição do excesso – especialmente na regulação e aplicação de meios coercivos.

¹⁵ V. M. GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, 6.ª Ed. – Reimp., Almedina, Coimbra, 2021, pp. 54 e ss.

¹⁶ Cf. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4ª. Ed. revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 857 e ss..

¹⁷ Cf. art. 27 da CRP.

¹⁸ JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3.ª Ed., AAFDL Editora, Lisboa, 2021, p. 88, v. nota 128.

¹⁹ Cf. CESARE BECCARIA, Tradução de JOSÉ DE FARIA COSTA, Revista por PRIMOLA VINGIANO, *Dos delitos e das penas*, 2.ª Ed., Gráfica de Coimbra, Coimbra, 2007, pp. 64 a 67.

1.1. Direitos Liberdades e Garantias e a sua Restrição

A segurança (*lato sensu*) é um elemento fundamental de um Estado de Direito Democrático. Para que os direitos e liberdades fundamentais possam ser assegurados e exercidos pela sociedade como um todo e por cada um, é necessário que exista um conjunto de condições para que o Estado, possa assegurar eficazmente o direito à paz social, à ordem e à segurança pública – só numa sociedade segura se poderá viver verdadeiramente em (e a) liberdade.

A vida em sociedade exige o respeito por princípios reguladores indissociáveis da interacção social (*e.g.* igualdade, boa-fé, confiança, reciprocidade, imparcialidade, justiça), que, não sendo respeitados, caberá ao direito impor o seu cumprimento.

A nossa Constituição prevê um *regime geral* de DF e um *regime específico* de DLG. O primeiro aplicável a todos os DF, quer sejam DLG, quer sejam direitos de 3ª geração, além de quaisquer outros dispersos pela CRP ou constantes das leis e das regras de DI e da EU e, o segundo, de natureza particular, aplicável directamente aos DLG pessoais e aos direitos de natureza análoga²⁰. Da perspectiva doutrinal, estes aspectos já se encontram assentes, garantindo harmonia estrutural entre o direito interno, o DInt e o Direito da UE²¹, vigorando as normas e princípios do DI directamente na ordem jurídica interna. As convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas, vigoram na ordem jurídica interna, após a sua *publicação no D.R.*, a qual constitui um pressuposto da *eficácia*, de acordo com princípio geral da segurança jurídica²². Em sede de aplicação, salientamos o *efeito directo* – sendo desnecessário uma mediação legislativa e *regulamentar* – e a *aplicabilidade directa* – permitindo aos particulares invocar perante os poderes públicos²³.

O Direito da UE relaciona-se com o direito interno de modo muito estreito. A UE, como uma Comunidade Paraestadual Supranacional Internacional, situa-se juridicamente entre um Estado e uma Organização Internacional, regendo-se por um lado, pelo direito das Organizações Internacionais, por outro é dotada de um constitucionalismo próprio, definindo-se como Comunidade de Valores, fundada “nos valores da dignidade humana, da

²⁰ V. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, p. 415 e ss.

²¹ Cf. arts. 8 e 16 da CRP.

²² V. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, pp. 257 e ss.

²³ V. JÓNATAS E. M. MACHADO, *Direito Internacional: Do paradigma clássico ao pós – 11 de Setembro*, 4.ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pp. 165 e ss.

liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem”²⁴, mas sobretudo uma Comunidade de Direito, com princípios próprios de relação entre os EM e directamente com cidadãos. Assim, haverá como que um *constitucionalismo multinível*, em que a actuação dos EM subordina-se à Constituição nacional, ao Direito da UE e ao DInt, organizando e limitando o exercício de poderes das autoridades públicas de cada Estado, com incidência directa nos domínios político, legislativo, administrativo e jurisdicional, devendo privilegiar-se a interpretação do direito interno conforme o Direito da EU, sem prejuízo das competências reservadas aos EM, nos termos dos regimes constitucionais próprios²⁵ – “A União respeita as funções essenciais do Estado (...), a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional (...) da exclusiva responsabilidade de cada Estado membro” – cf. art. 72º do TFUE.

A dignidade da pessoa humana, trave-mestra do “núcleo duro” dos princípios que se superiorizam às Constituições dos Estados que se consolidaram “através da convergência global das constituições nacionais, tendo sido gradualmente apropriados pelo diálogo transjudicial à escala planetária. Eles reclamam uma validade universal para os vários arranjos cooperativos quase-constitucionais, geradores de *ius cogens* e obrigações *erga omnes* em vários domínios da ordem jurídica internacional”²⁶. Nesta linha, todos os Estados devem colaborar de modo a garantir uma congruência estrutural entre direito interno, o Direito da EU e o DInt, uma vez que, existindo normas de direito imperativo, especialmente sobre direitos humanos, se superiorizam a qualquer norma interna dos Estados. “O *ius cogens* reconduz-se, pois, ao conceito de supra-constitucionalidade autogenerativa cunhado pela teoria do poder constituinte”²⁷, obtendo-se nos arts., 8º e 16º da CRP, o apoio necessário para este entendimento. Apesar de, em abstrato, alguns princípios gerais globais prevalecerem sobre a nossa Constituição, o problema da contradição acaba por ser absorvido pelo seu conteúdo, *ex vi* art. 7º, que “manifesta a sua extroversão e a sua amizade jurídico-internacional”²⁸ O DInt Público foi, e continuará a ser, o alicerce no qual se consolidaram os DF como um conjunto de posições jurídicas subjectivas, de eficácia *erga omnes*, universais e imutáveis, inalienáveis e indisponíveis, independentes da vontade humana, que

²⁴ Cf. art. 2º do TUE.

²⁵ Cf. art. 4º/2, *in fine*, do TUE.

²⁶ JÓNATAS E. M. MACHADO, *Direito da União Europeia*, 2.ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 57.

²⁷ JÓNATAS E. M. MACHADO, *Direito Internacional...*, *op. cit.*, p. 180.

²⁸ *Ibidem*, p. 168.

reproduzem uma intensa ressonância ético-jurídico no seio de qualquer comunidade, sendo “a primeira função (...) dos DLG – a defesa da pessoa humana e da sua dignidade perante os poderes do Estado. (...) Têm como referente (...) determinados sectores (...) da realidade social (...): o direito à vida tem como referente a vida humana; a liberdade de criação artística refere-se à arte; o direito à inviolabilidade de domicílio e de correspondência diz respeito ao domicílio (...) e a comunicação”²⁹. Como sublinha GOMES CANOTILHO, não basta descrevermos os domínios materiais a que se refere o âmbito de protecção dos DF, mas saber em que medida estes domínios ou âmbitos materiais são protegidos. Garantir os DLG e o respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático é uma das tarefas fundamentais do Estado³⁰, cabendo todos no âmbito da titularidade dos DF, no respeito pelos princípios da universalidade e o da igualdade – princípios estruturantes e constitucionalmente expressos (arts., 12º e 13º).

“A consagração constitucional dos direitos fundamentais (...) apresenta-se compatível com as *restrições desses direitos em situações muito específicas* e também elas tuteladas pela lei. (...) não obstante os direitos humanos terem um carácter inalienável (...) alguns há que podem ser momentaneamente restringidos”³¹, como acontece no *meio prisional*, onde alguns dos DF estão comprimidos, não obstante se *mantenham intactos algumas dimensões desses direitos*, como aliás é reforçado pelo CEP³².

O *direito à liberdade* em geral – física e de movimentos – e o *direito à segurança* pessoal e colectiva, seja na sua dimensão negativa – protecção contra os poderes públicos – ou na sua dimensão positiva – protecção contra agressões de outrem através dos poderes públicos – ocupam um lugar de relevo, encontrando-se consagrados no n.º1 do art. 27º da CRP, com as excepções previstas nos n.ºs 2 e 3. *As restrições aos DLG*, encontram-se abrangidas pela força jurídica do art. 18º, podendo apenas verificar-se na medida necessária à protecção de outros direitos e interesses legalmente protegidos, para que sejam postergados apenas no essencial a assegurar a segurança e a paz na comunidade, com obediência ao princípio constitucional fundamental da actividade administrativa – o princípio da proporcionalidade nas suas três dimensões. Esta norma universal, para além da garantia do

²⁹ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, op. cit., pp. 407 e 448.

³⁰ Art. 9/b) da CRP.

³¹ Cf. HELENA PINTO, “Segurança Prisional, Poder Disciplinar e Direitos e Deveres dos Reclusos”, in AA.VV., *Direitos do Homem Sistema Penitenciário*, coord. Carla Amado Gomes e Ana F. Neves, AAFDL, Lisboa, 2019, pp. 126. e ss.

³² Cf. arts., 3, 6 e 7.

direito objectivo, “garante também um direito subjectivo, constituindo posições e relações individuais (...) perante o Estado e os outros indivíduos”³³.

A *segurança e a liberdade*³⁴, embora aparentemente incompatíveis, estão intimamente ligados, ora se complementam ora mutuamente se reduzem entre si, numa dialéctica teleológica, não são, nem podem ser encarados como direitos absolutos, sobretudo quando há DF em colisão³⁵, exigindo-se ao Estado um dever de protecção, “nomeadamente a actuação do legislador ordinário, mas também, em caso de omissão deste, através da actuação autónoma do poder judicial e da Administração, a uma actuação normativa, judicial ou fáctica (...). Esta obrigação geral de protecção é uma consequência primária da atribuição ao *Estado do monopólio da utilização da força* que garante a existência da sociedade enquanto ordem de paz, onde autodefesa dos particulares é, em princípio, vedada”³⁶.

Após esta breve referência ao regime geral dos DF, iremos fazer uma alusão ao *regime dos DLG e dos direitos de natureza análoga*, que beneficiam de um regime específico, no qual a nossa Constituição expressa regras e princípios, consagrando uma disciplina jurídico constitucional para esta categoria de DF. O regime próprio dos DLG contém vários traços caracterizadores, dos quais vamos salientar os que consideramos mais importantes para o nosso estudo. O art. 18º “integra o essencial do regime constitucional específico dos «direitos liberdades e garantias» (...). As normas contidas neste artigo condensam princípios fundamentais de uma doutrina ou teoria geral de direitos, liberdades e garantias constitucionalmente adequada. No n.º 1 especifica-se a força normativa de todos os preceitos constitucionais referentes a direitos, liberdades e garantias; nos n.ºs 2 e 3 estabelece-se o *estatuto global das leis restritivas*”³⁷. Os *actos normativos* respeitantes aos DLG são dotados de várias características próprias do peso deste regime. Começamos pela *aplicabilidade directa* das normas que os reconhecem, consagram ou garantem que vinculando todas as entidades públicas e privadas, tanto nas relações entre o Estado e particulares como nas relações entre estes. Como primeiros destinatários, perfilam-se, desde

³³ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, p. 1258.

³⁴ A liberdade, enquanto DF é um conceito subjacente a vários universos, não se pretendendo tratá-la aqui como a liberdade expressão e de informação ou liberdade de consciência e de culto.

³⁵ V. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, p. 1270 a 1274.

³⁶ JORGE REIS NOVAIS, *As restrições ...*, *op. cit.*, p. 88.

³⁷ J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4ª Ed. revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 381.

logo, o legislador, o Governo e os tribunais, toda a AP em sentido amplo, assim como as ordens profissionais e as federações desportivas³⁸, seguindo-se a ordem jurídica privada.

Este regime está sujeito a uma série “de requisitos formais e de requisitos materiais, positivados na Constituição, que as *leis restritivas de direitos, liberdades e garantias* devem imperativamente satisfazer. Estes requisitos podem estar contidos em regras ou em princípios da Constituição”³⁹ e dependem de reserva de lei da AR ou autorização constitucional expressa, devendo estas revestir *caráter geral e abstrato, não ter efeito retroactivo, salvaguardando o núcleo essencial dos preceitos constitucionais*⁴⁰.

CANOTILHO, refere “três “universos” de restrição de direitos recortados por actos normativos com valor de lei:”⁴¹ *a)* as restrições fixadas directamente pela Constituição; *b)* as fixadas por lei e autorizadas expressamente pela Constituição; *c)* as fixadas através de lei mas sem autorização expressa da Constituição. Quanto às restrições *a)* e *b)*, não suscitam grandes dúvidas. No primeiro caso, decorre directamente da Constituição e de forma expressa, no segundo caso, a restrição ópera através de lei. No caso *c)* “a doutrina fala de *restrições não autorizadas expressamente pela Constituição*”⁴². A CRP permite a restrição desse DF através de *limites constitucionais implícitos ou imanes não escritos*⁴³, quando é necessário salvaguardar outro(s) direito(s) ou interesse(s), constitucionalmente protegido(s). Trata-se daqueles casos em que a Constituição garante um direito, sem qualquer restrição directa e sem autorização de lei restritiva, mas que terão de ser impostos limites conformados pelo legislador ordinário, seguindo o procedimento e princípios das leis restritivas. Para além destas, “devemos ainda recortar as *chamadas medidas ou intervenções restritivas* que consistem em actos ou actuações das autoridades públicas restritivamente incidentes de modo concreto imediato sobre um direito”⁴⁴. Vivemos numa (e em) sociedade, logo, *os DF não são direitos ilimitados ou ilimitáveis*, sendo normal que o Direito seja chamado a limitá-los, de modo a proteger os DF de outras pessoas ou ainda a garantir bens jurídicos de especial relevo, como a vida, a integridade física, a segurança ou a ordem pública.

³⁸ V. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, op. cit., pp. 438 e ss.

³⁹ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, op. cit., p. 452.

⁴⁰ Cf. art. 18/2/3 da CRP.

⁴¹ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, op. cit., p. 450.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, v. pp. 1276 e ss.

⁴⁴ *Ibidem* p. 451, v. 1265 e s.; cf. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições ...*, op. cit., pp. 254 e ss.

Agora, há que distinguir: *restrições de intervenções restritivas* aos DF. A primeira, entende-se como uma compressão operada por via legislativa no âmbito da protecção de um DF, por exemplo, a lei penal que determina pena de prisão para um crime ou outras restrições (*e.g.*, do regime de segurança interna). As *intervenções restritivas* consistem em actos de afectação individual e concreta desses direitos, por força de uma decisão jurisdicional ou administrativa, tomada com base em lei prévia.

As *restrições* em sentido amplo, dividem-se em duas modalidades – as *restrições em sentido estrito* e as *intervenções restritivas*⁴⁵. As primeiras têm uma vocação geral e abstrata, enquanto as segundas consistem em actos ou actuações das autoridades públicas que afectam a posição individual, concreta e imediata desses direitos, por força de uma decisão administrativa ou jurisdicional, tomada com base em lei prévia.

Assim da aplicação de uma lei restritiva pode resultar uma intervenção restritiva. Uma lei que estabeleça uma pena de prisão ou que proíba um determinado comportamento é uma lei restritiva, enquanto uma decisão judicial que aplique uma pena ou medida privativa da liberdade ou uma ordem administrativa de dissolução de uma manifestação ilegal são intervenções restritivas. Da mesma forma, quando uma equipa tática neutraliza um sequestrador que ameaça a vida de outrem ou um agente faz uso dos meios coercivos lançando gás lacrimogéneo sobre um individuo que está a agredir outro cidadão, está a executar uma intervenção restritiva, que irá afectar e comprimir direitos – *e.g.* liberdade de manifestação, integridade física, vida.

Deparando-nos com bens jurídicos de igual ou idêntico valor em confronto – *e.g.* integridade física ou a vida –, feita uma ponderação, naquele momento e naquele caso concreto, se deverá prevalecer o DF do titular que tem um comportamento conforme sobre aquele que tem um comportamento antijurídico, *i.e.*, quando a dignidade, a integridade física ou a vida dos inocentes e dos criminosos colidem, haverá (em regra) uma prevalência do direito (à vida ou integridade física) do refém sobre o do sequestrador – *os chamados casos difíceis*.

Qualquer intervenção restritiva de DF conflituantes, insuscetíveis de restrição, deve “construir-se com base na harmonização de direitos, (...) na prevalência (...), em face das circunstâncias concretas e depois de um juízo de ponderação se poderá determinar (...) que

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 192 e ss.

um direito tem mais peso do que o outro (...) em face das circunstâncias do caso”⁴⁶, justificada através de uma concordância prática, restringindo um dos direitos colidentes para a salvaguarda de outro DF constitucionalmente protegido, no respeito pelas exigências do princípio da proibição do excesso e no dever de protecção e respeito à dignidade humana.

Da actuação da polícia, por vezes, podem resultar em *limitações ou restrições dos DF* dos cidadãos, mas a Constituição prevê ou possibilita – directa ou indirectamente, com ou sem autorização expressa – a suspensão (limitada) de DLG, desde que compatível com um Estado de Direito democrático⁴⁷.

1.2. Serviços de Segurança, Forças de Segurança e Órgãos de Polícia Criminal

Em Portugal existem vários “*serviços*”, devidamente organizados que, de uma forma genérica, podemos designar “*Polícia*”. Cada um destes organismos “carrega, em si mesma a marca da norma não só geral e abstracta (social), como também dotada de imperatividade e de coercibilidade (jurídica)”⁴⁸, tendo como *objectivo principal e essencial a defesa da liberdade democrática, dos direitos dos cidadãos e a garantia da segurança interna*, procurando “evitar que condutas de pessoas singulares e/ou coletivas possam afectar interesses gerais ou coletivos e interesses singulares individuais. (...) Cabe-lhe evitar que o perigo possa surgir e gerar risco e o posterior dano social”⁴⁹.

A Polícia (*lato sensu*) é constituída essencialmente por *forças e serviços de segurança*, todavia, é comum o cidadão não (saber) fazer qualquer distinção. Iremos, por isso, fazer alusão às diferenças e semelhanças entre ambas, embora exista um terceiro grupo que poderá, ou não, dependendo da sua natureza jurídica, ser considerado polícia (*strictu sensu*) – é o caso dos OPC.

Antes de mais, importa assimilar que «...aquilo a que chamamos polícia afecta de tal modo profunda e poderosamente toda a vida do Estado e do indivíduo, e limita a liberdade do último em nome do desenvolvimento do primeiro de modo tão decisivo e ao mesmo tempo sensível, que se pode dizer que sem a mais completa clareza sobre a polícia, nenhum direito público, ou pelo menos nenhum direito administrativo, pode ser encarado como algo

⁴⁶ Cf. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, op. cit., pp. 1273 e s.

⁴⁷ V. posição adoptada, JORGE REIS NOVAIS, *As restrições ...*, op. cit., 569 a 635.

⁴⁸ M. GUEDES VALENTE, *Teoria ...*, op. cit., p. 17.

⁴⁹ *Ibidem* 56 e s.

harmónico e coerente.»⁵⁰ Cada cidadão tem, por isso, uma definição e um conceito próprio para este vocábulo – conceito material, institucional e formal. O primeiro diz respeito ao conteúdo, actividade e objetivo, *i.e.*, à sua finalidade e às actividades que realmente executa que por sua vez estão intrinsecamente relacionados com o segundo – a questão de saber se o organismo administrativo poderá ser considerado uma autoridade policial. Em terceiro e último a questão formal, que caracteriza e define, em lei, as actividades exercidas.

Pode “dizer-se que a manutenção da ordem e a preservação da segurança e da tranquilidade pública constituem, ainda hoje, a verdadeira razão de ser daquela instituição”⁵¹.

Ainda que todas exerçam a prática da actividade administrativa, dividimos a polícia em dois ramos principais: *administrativa* – que se desdobra em administrativa geral ou genérica e em administrativa especial ou específica – e *judiciária* – polícia de investigação criminal (*stricto sensu*). A distinção entre ambas, assenta na natureza ostensiva e preventiva da primeira, em contraposição com uma natureza essencialmente repressiva da segunda, que tem por principal missão auxiliar a administração da justiça, coadjuvando as AJ e demais actos⁵², nos termos da legislação processual penal. A PJ “constitui, sem dúvida, o órgão de polícia judiciária por excelência”⁵³.

No que concerne à *polícia administrativa geral*⁵⁴, também conhecida por polícia de segurança pública e prossegue o objectivo consagrado no n.º 1 do art. 272º da CRP na sua plenitude – referimo-nos à PSP e à GNR.

Relativamente às *polícias administrativas especiais*, actuam especificamente em determinados locais, áreas, actividades ou tipos de pessoas – *e.g.*, as PF⁵⁵, a PMar⁵⁶, as PMun⁵⁷, as polícias de segurança alimentar e económica, o CGP, o SEF...

⁵⁰ LORENS VON STEIN, citação traduzida por MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *apud in*, MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, “Direito de Polícia”, *in* AA.VV, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, Vol. I, 1.ª Ed., 2.ª Reimp., Almedina, Coimbra, 2017, p. 281.

⁵¹ Cf. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Clássicos Jurídicos – Direito Processual Penal*, 1ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1974, p. 397.

⁵² Art. 55º do CPP.

⁵³ JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Clássicos...*, *op. cit.*, p. 399.

⁵⁴ Cf. Parecer n.º 162/2003 – PGR.

⁵⁵ Carreira florestal (civil) da GNR, da PF de Monsanto (Lisboa) e corporações das RA.

⁵⁶ J. BACELAR GOUVEIA, discurso na conferência: *A Polícia Marítima e a Constituição*, Lisboa, 2015, disp. em: aspm.pt (17/1/2023).

⁵⁷ V. M. GUEDES VALENTE, *Teoria ...*, *op. cit.*, pp. 84 a 114.

Aqui chegados, iremos agora debruçar-nos na concreta distinção entre serviços, forças e órgãos de polícia criminal – salientando apenas a natureza genérica de cada entidade, sem entrar na orgânica interna.

Os SS (*lato sensu*), onde se enquadram a maioria das “corporações”, são organismos públicos, armados e hierarquizados, cujas funções habituais são as de polícia. São entidades dotadas de prerrogativas de *ius imperii*, constituídas por agentes da autoridade. O termo “serviços de segurança” abrange a generalidade das forças e dos serviços⁵⁸, incluindo organismos que não são considerados polícias, mas que têm como principal objecto a *segurança pública interna*⁵⁹, e.g., o SIS⁶⁰.

As FS – para poderem ser consideradas como tal – devem reunir vários pressupostos específicos. O primeiro decorre directamente do n.º 4, do art. 272º, da Constituição – organização única para todo o território nacional. Várias entidades cumprem os princípios da territorialidade e da unidade organizacional (e.g., PJ, GNR, PMar, ASAE, SEF, CGP)⁶¹. O segundo requisito prende-se com o princípio de reserva de lei, quanto ao regime das FS – cf. art. 164, al. u).

A Constituição prevê, sob pena de inconstitucionalidade formal (e orgânica), que os regimes das FS sejam matéria de competência de reserva absoluta do Parlamento. Este requisito é cumprido (actualmente)⁶² apenas pelas leis orgânicas da PSP e da GNR. No que concerne à PMar⁶³ e ao CGP⁶⁴, o legislador não seguiu este comando. Organicamente, ambas são qualificadas como FS por meio de DL de iniciativa do Governo. Em sentido material exercessem funções de segurança pública – em meio institucional e/ou localizado – com competência em todo o território nacional. Requisito imprescindível e distintivo para um SS ser considerado FS, é a capacitação formal e material para a *reposição da ordem pelo uso*

⁵⁸ SS em meio livre e em meio institucional; cf. Ac. do TCASUL, de 11/06/2015, Proc. n.º 10468/13.

⁵⁹ Em relação às ameaças no interior das nossas fronteiras, a manutenção da segurança interna cabe às FSS; face às ameaças externas, a defesa nacional cabe essencialmente às FA.

⁶⁰ O SIRP é constituído por dois serviços: SIED e SIS – o segundo encarregado da recolha de informações a nível interno. Regime é regulado por actos normativos com valor reforçado – cf. arts., 112/3, 164/q) e 166/2 da CRP.

⁶¹ Cf. M. GUEDES VALENTE, *Teoria ...*, *op. cit.*, 61 e s. – discordamos do autor relativamente à PMar. e ao CGP – embora tenham espaços de actuação localizados, prosseguem as suas competências em todo o território nacional, a PMar, no âmbito criminal e contra-ordenacional pode, por ex., investigar ou apreender uma embarcação numa qualquer localidade, como o CGP no âmbito da custódia e (re)captura de reclusos.

⁶² Cf. Ac. n.º 23/2002 do TC, Proc. n.º 797/2001 – (estranhamente) o TC não se pronunciou pela inconstitucionalidade das normas constantes do DL(simples) que aprovou a anterior LOGNR.

⁶³ Cf. DL n.º 44/2002, de 2/3.

⁶⁴ Cf. art. 28º da LODGRSP.

da força (e.g., um motim) – além dos requisitos (cumulativos) da unidade de organização e da jurisdição em todo o território.

A PMar tem competência (localizada) nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, designadamente, a bordo das embarcações, zonas portuárias, balneares, costeiras e rios navegáveis, sem prejuízo das atribuições específicas, em matéria contra-ordenacional e criminal, em todo o território.

Quanto ao CGP, é, por inerência, o garante e o “repositor” da ordem e segurança público-prisional no espaço do sistema prisional português⁶⁵ – que se projecta para todo o território (via pública, tribunais, hospitais e outras instituições públicas ou privadas, residências particulares aquando da colocação em vigilância electrónica ou custódias, etc.). Por definição, consideramos: “espaço do sistema prisional” todo o território nacional, sem prejuízo do definido em tratados e convenções internacionais no âmbito de atribuições ao CGP; “espaço prisional” os EP ou outras instalações da DGRSP.

A PSP e a GNR, têm competência genérica em todo o território, embora as áreas de responsabilidade sejam (entre si) delimitadas territorialmente, por despacho do ministro da tutela, sem prejuízo de atribuições próprias.

A separação entre forças e serviços de segurança é, por vezes, bastante ténue e de difícil definição, dada as características e semelhanças e entre si.

Os OPC (*lato sensu*)⁶⁶, são entidades que cooperam com o poder judicial na investigação criminal, desenvolvendo actos por iniciativa própria ou concretamente solicitados pelas AJ e determinadas pela legislação processual penal, actuando sob direcção e dependência funcional das mesmas tendo em vista a realização das finalidades do processo⁶⁷, com respeito pela autonomia técnico-táctica próprias.

“O OPC, que investiga determinado crime, como rapto, sequestro, terrorismo, pode não ser aquele que desencadeia a operação táctica final para a detenção dos agentes. Em certos crimes de extrema violência física e psicológica, cuja competência de investigação criminal é da PJ, a operação capaz de pôr termo à conduta criminal pode (e deve) ser desencadeada por elementos de outra polícia”⁶⁸. A força que intervém para pôr termo à

⁶⁵ JOSÉ F. DE OLIVEIRA, *Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, 1ª Ed., ISCPSI, Lisboa, 2000, pp. 307 a 309.

⁶⁶ Dedicaremos atenção apenas ao sentido orgânico-institucional geral; cf. arts., 1/c), 55 e 263 do CPP.

⁶⁷ Realização da justiça e descoberta da verdade material, protecção perante o Estado dos DFs, restabelecimento da paz jurídica posta em causa com a prática do crime.

⁶⁸ M. GUEDES VALENTE, *Teoria ...*, op. cit., p. 546.

ocorrência deve, por regra, pertencer a uma das quatro FS anteriormente referidas, de acordo com a área de jurisdição, atribuições, competências, capacidade, delimitação territorial ou espacial onde se desenrola a operação⁶⁹. Neste sentido, a PJ, como um corpo superior de polícia de investigação, detém, no plano orgânico e estatutário, estrutura de polícia administrativa especial e, ainda, quanto ao efeito da sua actuação, consideramos que preconiza algumas das finalidades das FS, mas não reveste, *ab initio ad finem*, natureza pura de polícia administrativa nem de FS⁷⁰.

*Os OPC dividem-se por competência – genérica e específica*⁷¹. São de competência genérica a PJ, a GNR e a PSP⁷²; de competência específica, o SEF⁷³, a PJM, a ASAE, a PMar, a AT, a SSocial⁷⁴, a IGAMAOT⁷⁵, os guardas-florestais da GNR, e – exclusivos das RA – as PF, a ARAE e a IRAE. A este propósito, importa reter a distinção entre os *OPC em sentido estrito e formal* – na noção que nos é dada pelo CPP⁷⁶ e que engloba as entidades policiais e os seus agentes policiais – e os *OPC em sentido lato ou material*, cuja noção engloba as entidades e seus agentes não policiais – IGAMAOT, AT e a SSocial⁷⁷, funcionários judiciais, IRAE, ARAE. Estes últimos, não sendo considerados SS nem entidades policiais, não podem ser classificadas como OPC em sentido estrito, porém estão dotados de competência específica para investigação de certos delitos criminais – têm uma competência reservada. O que releva é o facto de em ambas as situações a lei atribuir às respectivas entidades o encargo de levar a cabo actos de recolha e conservação de prova de crime na dependência funcional das AJ.

Nesta matéria, importa salientar que *o Governo e as RA têm vindo a criar vários OPC (de competência específica)*⁷⁸. Não obstante, consideramos que, tendo em conta as atribuições e competências destas entidades, a sua actuação centra-se no quadro do processo

⁶⁹ O caso do padre sequestrado por dois reclusos na igreja do EP de Pinheiro da Cruz, em Nov. de 2006, cuja operação foi efectuada numa operação conjunta da GNR e do GISP/CGP – este (GISP) ainda não dispunha meios materiais adequados (armas eléctricas *TASER*).

⁷⁰ Cf. Ac. n.º 304/2008 do TC, proc. n.º 428/08 – admite implicitamente que a PJ integra(va) as FS; a actual lei orgânica – DL (simples) n.º 137/2019 de 13/9 – não segue o mesmo entendimento.

⁷¹ Defendemos que a terminologia mais correcta a adoptar seja entre OPC de competência específica e de competência residual.

⁷² A GNR e a PSP, têm uma competência residual ou subsidiária, na medida em que, compete-lhes investigar os crimes, cuja competência não esteja reservada a outros OPC – cf. do art. 6 da LOIC.

⁷³ Organismo a extinguir.

⁷⁴ SSocial – constituídos pelo Instituto da Segurança Social e pela Caixa Geral de Aposentações.

⁷⁵ Cf. Parecer n.º 2/2017 - PGR.

⁷⁶ Cf. arts., 1, 55 e 56 do CPP.

⁷⁷ Cf. arts., 40 e 41 do RGIT.

⁷⁸ OPC não expressamente referidos na LOIC, RGIT ou em outros actos legislativos reservados à AR.

penal e, por inerência, afecta DLG fundamentais dos cidadãos é, no mínimo, *matéria de reserva de competência relativa da AR*, desrespeitando, assim, o princípio da legitimidade democrática⁷⁹.

*Podemos concluir que, os serviços de segurança pública (lato sensu)*⁸⁰ englobam as FS e a maioria dos OPC – embora excluamos dos SS alguns anteriormente referidos, cujo escopo principal não é a segurança em sentido estrito. Neste sentido, consideramos SS: as PMun, a ASAE⁸¹, o SEF, o SIS e o SIED⁸², a PJ, a PJM, a ARAE, a IRAE, e as PF e ainda as FS – PSP, GNR, PMar, CGP. Pese embora, as duas últimas, orgânica e materialmente, sejam FS, não cumprem (apenas) o requisito formal de reserva de competência absoluta da AR⁸³.

Determinadas entidades ou funcionários, não sendo OPC, detêm algumas prerrogativas, *e.g.*, o CGP, as PMun⁸⁴, a CMVM⁸⁵, a ACT, o SRIJ, a IGAC, os funcionários de justiça⁸⁶, o SIS, entre outras.

Por fim e em jeito de remate: considerando que na sua actuação, os SS (*strictu sensu*) e os OPC, poderão interferir e restringir certos DLG, defendemos e reforçamos que a sua criação (e extinção) é, no mínimo, *matéria de competência de reserva relativa do parlamento*⁸⁷. Quanto às FS, admitimos e assumimos que, “da sua actuação, pode resultar (melhor, resulta em regra) uma drástica restrição dos direitos e liberdades fundamentais de cidadãos”⁸⁸, nomeadamente, através do recurso a *meios coercivos mais gravosos* (*e.g.*, para reposição da ordem – motins, sequestros, raptos, tomada de reféns), defendemos que os seus regimes (orgânicos) devem ser, imperativamente, *matéria de competência de reserva absoluta do parlamento*, como aliás, decorre da Constituição desde a sua revisão de 1997, embora em alguns casos este preceito constitucional não seja respeitado.

⁷⁹ Cf. arts., 165/1/b) e c) e 227/1/b)2ª parte.

⁸⁰ Não considerámos as polícias militares – são parte das FA – e a Polícia dos Estabelecimentos de Marinha.

⁸¹ Natureza jurídica da ASAE – cf. Ac. n.º 84/2010 do TC, proc. n.º 656/09.

⁸² Delimitação do âmbito de actuação, cf. art. 4 da LQSIRP; V. JOÃO RAPOSO, *Direito Policial*, Tomo I, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 89 a 94.

⁸³ O CGP como FS, *ex vi* art. 28 da LODGRSP; V. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. II, *op. cit.*, p. 862.

⁸⁴ A Lei n.º 19/2004 de 20/5 qualifica-as expressamente como polícias administrativas, com limitação quanto ao uso de meios coercivos (art. 16), porém, atribui-lhes competências (muito limitadas) de OPC (arts., 3/3/4 e 4; Cf. Parecer n.º 28/2008 - PGR).

⁸⁵ Cf. art. 7/4 da LOIC.

⁸⁶ Cf. estatuto dos funcionários de justiça, art. 6 e mapa I, als. j) e l).

⁸⁷ À luz do regime das PMun – cf. art. 165/1/aa) da CRP.

⁸⁸ M. GUEDES VALENTE, *Teoria...*, *op. cit.*, p. 64.

1.3. O Uso da Força pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei

Os organismos que integram o *sistema de segurança pública*⁸⁹, são constituídas na sua generalidade por *agentes dotados de autoridade e com poderes policiais*. A relação jurídica de emprego público destes agentes administrativos, constitui-se, em regra, através de nomeação definitiva⁹⁰ (acto administrativo) – vínculo reservado a funções de autoridade pública em domínios onde se manifesta a autoridade do Estado.

O *recurso à força pelos funcionários legalmente habilitados*, com o respeito pelas normas, regras e princípios estruturantes e fundamentais do direito, plasmados na Constituição⁹¹ e reafirmados no CPA⁹², tem carácter excepcional e apenas pode ser usada em situações anormais e graves, em que exista perigo⁹³ actual e iminente para um interesse essencial e de realização imperiosa, além dos casos configuráveis como de actuação justificada por *estado de necessidade*⁹⁴, nos quais o recurso à força “desenvolve-se já num plano de alguma atenuação das exigências da legalidade, pois (...) a imprevisibilidade e multiplicidade das situações e ocorrências da vida quotidiana determina a impossibilidade prática de tipificação normativa”⁹⁵, sendo imperioso, dar uma solução a um problema onde “a gravidade, anormalidade ou excepcionalidade da situação, a iminência ou actualidade do perigo para o interesse público essencial ou realização imperiosa, a urgência da acção e consequente impossibilidade de observância integral dos requisitos de legalidade. Estamos perante *restrições de direitos*, que devem respeitar os chamados *limites dos limites*⁹⁶, designadamente, a reserva de lei, a necessidade de autorização expressa de restrição, o princípio da proporcionalidade, a generalidade e abstracção, a não retroactividade da lei restritiva e a garantia pela salvaguarda do núcleo essencial dos DLG, cujo regime tem a sua força jurídica no art. 18º da Constituição, limitando-se aos casos em que é necessário

⁸⁹ Integram a Administração directa do Estado – excepto as PMun e entidades próprias das RA.

⁹⁰ Exceptuam-se (mal) os agentes das PMun (excepto Lisboa e Porto) – concepção doutrinária prescrita nas als. a), d), e) do art. 8 da LTFP, conjugado com o arts., 19 e 21 da Lei n.º 19/2004, de 20/5.

⁹¹ Cf. arts., 266 a 272 e 275 – A “Constituição Administrativa” tem delineadas as linhas orientadoras e os princípios fundamentais da actuação da Administração, o regime e estrutura geral da função pública, incluindo da polícia – “princípio da AP em sentido organizatório”, nas palavras de MALHEIRO DE MAGALHÃES.

⁹² Cf., arts. 3 a 19 do CPA – iremos referir-nos ao CPA (vigente) por “CPA” que revogou o “CPA/91”.

⁹³ Conceito de perigo, v. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, “Direito de Polícia”, in AA.VV, *Tratado de Direito...*, *op. cit.*, pp. 357 e ss..

⁹⁴ Cf. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições ...*, *op. cit.*, pp. 485 a 487.

⁹⁵ *Ibidem* p. 485.

⁹⁶ V. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, pp. 450 ss., 1261 e ss.

assegurar a concordância prática ou a harmonização com outros bens ou direitos constitucionalmente protegidos⁹⁷.

Na verdade, o *uso da força coerciva, não é autorizado directamente pela Constituição*, mas concede-o indirectamente, com possibilidade de restrições operadas através de lei sem qualquer autorização constitucional expressa.

A CRP permite a restrição dos DF com recurso ao *uso da força, através de limites implícitos ou imanentes*. Segundo GOMES CANOTILHO, neste último “universo”, “estamos perante os casos mais difíceis quer em sede de legitimidade constitucional (justificação) quer no plano da modelação concreta do âmbito da protecção e do conteúdo juridicamente garantido. (...) Estes limites podem (e nalguns casos devem) ser conformados pelo legislador”⁹⁸ ordinário, que através de actos legislativos infraconstitucionais (e.g., leis orgânicas dos diversos organismos, estatutos profissionais, LSI, CEP, CPP, etc.) legitimem o recurso à utilização dos diversos *meios coercivos directos e imediatos*⁹⁹.

Consideramos *poderes de polícia*, os poderes especiais que certas autoridades administrativas dispõem, com vista a assegurar um estado de ordem e tranquilidade pública e o normal exercício dos DF dos cidadãos que, em determinadas circunstâncias, compreende o recurso à *coacção física directa* sobre determinado(s) individuo(s), com carácter excepcional, especialmente no que diz respeito à *utilização efectiva das armas de fogo contra pessoas* – medida extrema e de *ultima ratio*¹⁰⁰.

Assim, *ex vi* art. 18º, ns.º 2 e 3, da CRP, todas as restrições aos DLG deverão ser obrigatoriamente objecto de legislação própria, que respeite os requisitos formais e materiais exigidos. Nesta acepção, os regimes jurídicos das *medidas de polícia*, dos *meios de segurança* e do *uso de meios coercivos*, levantam um complexo conjunto de questões.

“A Constituição faz expressa alusão a medidas de polícia, mas não ao uso de meios coercivos pelas autoridades”¹⁰¹, que no caso do uso directo da força, “pela própria natureza ingerente e coactiva”¹⁰², a concessão dessa prerrogativa, deverá constar em normativos com força de lei de reserva parlamentar, por ser nosso entendimento que apenas os funcionários

⁹⁷ V. *Ibidem* p. 1225.

⁹⁸ *Ibidem* p. 450.

⁹⁹ V. AFONSO QUEIRÓ, *Estudos de Direito Público – Obra Dispersa*, Vol. II, Tomo I, Universidade de Coimbra, 2000, pp. 67 a 70.

¹⁰⁰ Cf. Ac. n.º JSTJ00014260 do STJ, Proc. N.º 042302.

¹⁰¹ Cf. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. II, *op. cit.*, p.862.

¹⁰² *Ibidem*.

abrangidos por normativos de reserva da AR, que lhes atribuem competência para o emprego da força, poderão *aplicar meios coercivos no exercício das suas funções*, nomeadamente na aplicação (forçada) de medidas de polícia em sentido amplo.

As *medidas de polícia* dividem-se em *medidas gerais* e *medidas especiais* e aplicam-se no âmbito da segurança interna¹⁰³, sendo distintas das *medidas de segurança*. As primeiras têm carácter administrativo e a sua aplicação compete aos órgãos da Administração, enquanto a aplicação das segundas (em regra) está jurisdicionalizada e compete aos tribunais¹⁰⁴. Os *meios de segurança*, desdobram-se em *meios comuns* e *meios especiais*, sendo aplicados ou accionados para assegurar a *ordem, a segurança e a disciplina do sistema prisional português*¹⁰⁵.

Diverso da aplicação de medidas de polícia e de meios de segurança, mas intimamente ligados, é a *utilização de meios coercivos* pelos agentes de autoridade, constituindo a sua aplicação uma especialidade perante as demais autoridades administrativas, podendo afirmar-se que *o uso directo da força* é, em regra, exclusivo do *DAdm policial*¹⁰⁶. Nos “casos de tutela imediata, execução imediata ou coacção imediata, pessoal (*in personam*)”¹⁰⁷, em que outros procedimentos se mostrem ineficazes e exista a necessidade de compelir, um ou mais indivíduos, a adoptar(em) um determinado comportamento, o *uso directo da força* é admitido, após esgotados os meios de diálogo e de persuasão, de modo a permitir a imposição ou execução forçada de medidas, de meios ou de um determinado comportamento.

O CPA faz também referência expressa à possibilidade de adoção de *medidas policiais de coacção directa*, que apesar de diversas das medidas de polícia, consistem também em operações materiais e por isso *não pressupõem a prévia prática de um acto administrativo*, como é o caso dos desvios relacionados com os estados de necessidade geral ou policial¹⁰⁸. A *acção administrativa desprocedimentalizada* constitui uma ocorrência

¹⁰³ *Ibidem*, pp. 859 a 861; cf. arts. 272/2 da CRP; v. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, “Direito de Polícia”, in AA.VV., *Tratado de Direito...*, op. cit., pp. 415 e ss.; cf. arts., 28, 29 e 34 da LSI e 175/2 do CPA.

¹⁰⁴ Cf., J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. I, op. cit., pp. 475 a 506; JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral – Tomo I*, 3.ª Ed., Gestlegal, Coimbra, 2019, pp. 98 a 120; MARIA JOÃO ANTUNES, *Penas e Medidas de Segurança*, Reimp., Almedina, Coimbra, 2018, pp. 37, 38 e 113 a 125; arts., 27/2, in fine e 30 da CRP; 40/3 e 91 a 103 do CP.

¹⁰⁵ Cf., arts., 88 e ss. do CEP; 147 e ss. do RGEP.

¹⁰⁶ V. JOÃO RAPOSO, *Direito...*, op. cit., pp. 89 a 94.

¹⁰⁷ Meios coercivos mediatos e imediatos, AFONSO QUEIRÓ, *Estudos...*, op. cit., pp. 68.

¹⁰⁸ V. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições...*, op. cit., pp. 354 a 356, 390 a 395, 412 a 414; cf. arts., 3/2, 161/2/, 175/2, 176/1 in fine e 177.º/2 do CPA.

frequente e normal no domínio da actividade de polícia e da adopção das designadas medidas de polícia – desvios ao princípio do desenvolvimento procedimental – na qual *uma ordem policial oral pode não ter fundamentação*¹⁰⁹. Na *aplicação de medidas de polícia admite-se o uso da força e dos meios coercivos* como uma ferramenta disponível no domínio das operações materiais, desde que pautada por regras técnico-policiais.

No âmbito do CPP, encontramos as *medidas cautelares e de polícia*, cujo regime geral se encontra regulado, essencialmente nos arts., 248º a 253º. Em situações concretas de urgência e de perigo na demora, a lei prevê que algumas destas operações formais e materiais, possam (e devam) ser ordenadas pelas entidades administrativas com poderes policiais, como também é o caso da *detenção* – outra excepção ao direito à liberdade.

Diverso do meio livre, é o *meio institucional, especialmente o sistema prisional*. Um ambiente *tendencialmente*¹¹⁰ fechado e tenso, com tendência para o predomínio do binómio ordem e segurança, sujeito a regras mais apertadas no qual o recluso/utente, de acordo com o seu estatuto jurídico, “mantém a titularidade dos direitos fundamentais, salvas as limitações inerentes ao sentido da sentença condenatória ou da decisão de aplicação de medida privativa da liberdade e as impostas”¹¹¹, se encontra numa *relação especial de poder (ou de DAdm)*¹¹², é sujeito a regras mais apertadas, comparativamente às *relações gerais* que se estabelecem entre qualquer cidadão e Estado. Como sabemos, nas *relações jurídicas especiais*, os cidadãos “não renunciam a direitos fundamentais (...) nem se vinculam voluntariamente a qualquer estatuto de sujeição (...). Trata-se tão-somente de relações de vida disciplinadas por um estatuto específico (...), porém, não se situa fora da esfera constitucional.”¹¹³

Obviamente, não podemos comparar o regime estatutário de um polícia/guarda¹¹⁴ com o de um preso¹¹⁵, no qual ambos “serão suscetíveis de originar problemas de ordenação entre direitos fundamentais (...) resolvidos (...) mediante uma tarefa de concordância prática e de ponderação (...). Os *estatutos especiais conducentes a restrições de direitos* devem ter

¹⁰⁹ Cf. art. 154 do CPA.

¹¹⁰ V. regimes de execução previstos – arts. 12 a 15 e 127 do CEP.

¹¹¹ Cf. art. 6 do CEP.

¹¹² Alguns autores substituem esta expressão por “estatutos especiais” ou “relações jurídicas especiais” – cf. J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6º Ed, Almedina, Coimbra, 2019, p. 238.

¹¹³ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, op. cit., p. 467.

¹¹⁴ Cf. 269 e 270 da CRP.

¹¹⁵ Cf. arts., 18, 27/2 e 30/5 da CRP; 6 do CEP.

como «referência» instituições cujos fins e especificidades constituam eles mesmos bens ou interesses constitucionalmente protegidos”¹¹⁶. É óbvio que os cidadãos sujeitos a estes regimes não renunciaram (voluntariamente) a qualquer DF, não se admitindo, actualmente, a ausência do Direito em qualquer espaço existente num Estado de Direito Democrático.

A ordem, a segurança e a disciplina, são condições essenciais na vida social, mas no SP são condições indispensáveis “para a realização das finalidades das penas e medidas privativas da liberdade e no interesse de uma vida comum organizada e segura, (...) para proteção dos bens jurídicos fundamentais pessoais e patrimoniais, para defesa da sociedade”¹¹⁷. Independentemente do local onde se encontre de forma legítima, qualquer cidadão tem o direito subjectivo de recorrer “à força com o fim de realizar ou assegurar o próprio direito, quando a acção directa for indispensável, pela impossibilidade de recorrer em tempo útil aos meios coercivos normais, para (...) afastar qualquer agressão actual e contrária à lei contra a pessoa ou património do agente ou de terceiro”¹¹⁸, desde que estejam em causa interesses ou direitos juridicamente protegidos. Estamos aqui, perante a “acção directa”, “legítima defesa” ou “estado de necessidade”, que decorre dos arts., 336º, 337º e 339º CC e do art. 34º do CP¹¹⁹. Um quadro legítimo, de defesa própria e/ou de terceiro quando um sério risco para vida ou integridade física, mas apenas na ausência ou impossibilidade de recurso, em tempo útil, à força pública legalmente competente¹²⁰. Diferente e específico é o *regime recurso aos meios coercivos*, aplicável apenas às autoridades e que deverá ser especialmente regulado. Vejamos o exemplo: formalmente, além do próprio magistrado, a execução da privação da liberdade do visado é efectuada por funcionário de justiça ou por OPC – desde que munidos dos mandados de detenção – e se o visado colaborar, caso contrário e for necessário fazer uso da força para concretizar a detenção poderá assim não ser. Por falta de legitimidade – para utilização de meios coercivos ou de determinados equipamentos – quer os funcionários de justiça quer alguns OPC, poderão não a conseguir e dar pleno cumprimento ao mandado. Com isto, queremos (re)afirmar que, apenas os funcionários expressamente autorizados, estarão legitimados¹²¹ para recorrer aos meios coercivos (*strictu sensu*) “para vencer resistência à execução de um

¹¹⁶ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, p. 466.

¹¹⁷ Cf. art. 86 do CEP.

¹¹⁸ Arts., 336 e 337 do CC.

¹¹⁹ V. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal ...*, *op. cit.*, pp. 545 a 547.

¹²⁰ Dever de não uso da força privada – J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos ...*, pp. 145 e ss.

¹²¹ No mínimo por DL com autorização legislativa.

serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados os outros meios para o conseguir”¹²², observado o conceito “AIEP” – Advertência, Intimidação, Execução com Proporcionalidade¹²³.

Devido ao elevado grau de afectação dos DLG, os regimes jurídicos de *execução coerciva directa*, carecem de regulação através normas conformadoras e concretizadoras¹²⁴, de competência reservada da AR, designadamente, leis (habilitantes) que possibilitem uma melhor regulamentação – mais densa e mais clara.

No fundo, esta análise visa dois objectivos: salientar e enquadrar juridicamente a natureza do Corpo da Guarda Prisional, dentro do quadro das FSS e confrontar a vigência das “actuais” normas relativas ao uso da força pelos agentes de autoridade, especialmente pelo CGP.

1.4. O Corpo da Guarda Prisional no Sistema Prisional Português

O CGP, integrado na DGRSP e hierarquicamente dependente do diretor-geral, é formado por trabalhadores com funções de segurança pública, integrados nas carreiras especiais de chefes e de guardas, constituem uma FS¹²⁵ uniformizada e armada, hierarquicamente organizada, “que tem por missão garantir a segurança e tranquilidade da comunidade, designadamente mantendo a ordem e a segurança do sistema prisional, protegendo a vida e a integridade dos cidadãos em cumprimento de pena e medidas privativas da liberdade, e assegurando o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais, bem como pelos direitos e liberdades fundamentais”¹²⁶. A manutenção da estabilidade, da ordem e da segurança num EP constitui a pedra basilar da segurança de todos¹²⁷, especialmente para os que ali cumprem pena. Além de estruturas necessárias ao normal funcionamento do serviço, da recolha, análise e difusão de informações, dos equipamentos e comunicações, o CGP integra ainda, duas unidades especiais: o GOC – unidade especialmente preparada para a utilização de canídeos em patrulha, manutenção ou

¹²² Art. 34 da LSI; cf. art. 94 e ss. do CEP.

¹²³ Termo utilizado na doutrina e manuais teórico-práticos do CGP.

¹²⁴ V. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, op. cit., pp. 1261 a 1265.

¹²⁵ Neste sentido, cf. Circular n.º 5/2012 de 12/3 – PGR; desp. do PGR de 18/08/2010 – anexo n.º 5.

¹²⁶ Art. 28/1 da LODGRSP.

¹²⁷ Que circulem ou permaneçam no espaço prisional.

reposição da ordem prisional e detecção de objectos e substâncias ilícitas – e o GISP¹²⁸ – grupo de operações especiais, à ordem do director-geral.

A DGRSP, sucessora por fusão em 2012, dos serviços de reinserção social e dos Serviços Prisionais (DGSP), é um serviço central da administração directa do Estado, integrando o Ministério da Justiça, dotado de autonomia administrativa e “tem por missão o desenvolvimento das políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas e de reinserção social e a gestão articulada e complementar dos sistemas tutelar educativo e prisional, (...) contribuindo para a defesa da ordem e da paz social”¹²⁹. Enquanto a autoridade responsável pela execução de penas e medidas¹³⁰, tem especial responsabilidade, sobretudo nas situações de privação da liberdade (...), zelando pela (...) defesa da segurança da sociedade (...).

Ao CGP, é confiada a segurança (*lato sensu*) do sistema prisional e, ainda, a participação nos planos de (re)socialização, (re)educação e (re)inserção do recluso, podendo, além disso, ser-lhe confiada a segurança dos centros educativos¹³¹. Embora formalmente, lhe seja atribuída uma função residual nesta área essencial à prossecução da missão do SP, materialmente presta um enorme contributo: duas faces da mesma moeda – a segurança e disciplina colidem (muitas vezes) com o apoio social.

Debruçando-nos sobre o seu conteúdo funcional, genericamente a esta força *sui generis* compete colaborar na garantia da segurança interna e garantir os direitos de todos os cidadãos, sem excepção¹³², especialmente em meio prisional – funções constitucionalmente atribuídas à polícia, onde incorporamos o CGP, ao qual cabe a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e a defesa e garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

A função de *defesa da legalidade democrática*, por se encontrar vinculado ao princípio da legalidade, compete ainda ao CGP, por um lado a defesa do respeito e do cumprimento pelos cidadãos, privados (ou não) da liberdade, de todo o quadro legal do Estado de Direito, por outro, implica que todas as autoridades públicas se encontrem submetidas a Constituição e à lei, em suma ao direito¹³³.

¹²⁸ Desp. 120/MJ/96, publicado no D.R., 2ª Série, n.º 115, de 17.05.1996, p. 6599 - (cria o GISP).

¹²⁹ Cf. arts. 2 e 3 da LODGRSP

¹³⁰ Cf. art. 2 do CEP.

¹³¹ Cf. art. 13/4 da LODGRSP – incompreensivelmente, assegurada por empresas de segurança privada.

¹³² Cf. arts., 26 e 27 do EPCGP

¹³³ V. M. GUEDES VALENTE, *Teoria ..., op. cit.*, pp. 162 e ss.; cf. 27/1/a) do EPCGP.

A função de *garantir a segurança interna*¹³⁴, com especial incidência neste meio institucional que é o espaço do sistema prisional. Ainda que formalmente lhe não sejam atribuídas funções de segurança interna, a verdade é que esta está-lhe implicitamente atribuída, contribuindo e exercendo materialmente tal função, senão vejamos: compete à DGRSP, “o desenvolvimento das políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas”¹³⁵, a gestão e a segurança do SP, contribuindo para a defesa da ordem e da paz social. Compete expressamente ao CGP, entre outras, garantir a segurança – intra-muros – de todas as pessoas e bens, *i.e.*, no interior dos EP ou outras instalações afectas aos SP, bem como garantir a segurança e controlo – extra-muros – de todos os (possíveis) intervenientes, durante a custódia de reclusos e detidos à sua guarda e ainda proceder a todas as diligências e acções, tendentes a evitar a fuga ou com vista a (re)capturas, entre outras. De um modo geral, prevenir e combater a criminalidade e a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos, no (dinâmico) SP português. No âmbito da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal¹³⁶, compete-lhe a transferência (material) de pessoas (condenadas) sob custódia judicial, assim como, a recolha e tratamento da informação – dupla finalidade de investigação “prisional” e medidas de prevenção. O comando e controle em incidentes graves, a criação de doutrina securitária, a elaboração de modelos de segurança, do plano de emergência nacional e a coordenação das acções do GISP e do GOC, é materializado através da Divisão de Segurança, Operações e Informações¹³⁷. A garantia da segurança interna, por parte do CGP, pode e deve ser prosseguida por meio da função de prevenção criminal em sentido lato – função de vigilância e função de prevenção criminal em sentido estrito. A primeira promovida diariamente através da vigilância de modo a assegurar “o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais”¹³⁸, como “trave-mestra” da garantia da segurança e tranquilidade da comunidade prisional. A segunda função – prevenção criminal em sentido estrito – consiste em adoptar “medidas adequadas para certas infracções de natureza criminal”¹³⁹, previamente previstas e tipificadas em lei, com vista a proteger pessoas e bens, a vigiar indivíduos e locais suspeitos. A prossecução desta função pode assim, enquadrar actos de investigação criminal, bem como actos pré-

¹³⁴ *Ibidem* 165 e ss;

¹³⁵ Cf. arts., 2 e 3(i), o) e s) da LODGRSP e 27 do EPCGP.

¹³⁶ Cf., Lei n.º 144/99, de 31/8, Lei n.º 158/2015 de 17/9 e art. 235 do RGEP.

¹³⁷ Cf. ponto 3.1 do desp. n.º 8140-B/2019 de 13/9 do DGRSP.

¹³⁸ Art. 3/1 EPCGP.

¹³⁹ J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. II, *op. cit.*, p. 861.

processuais promovidos no quadro do processo penal, da LSI ou outros diplomas avulsos, especialmente no que respeita a medidas cautelares e de polícia e à detenção – um “acto material de captura”, nas palavras de ANABELA RODRIGUES – uma medida processual privativa da liberdade que o CGP dispõe para proceder à detenção de qualquer cidadão em flagrante delito – enquadrado no art. 255, n.º 1, al. b) – ou recluso que se encontre evadido ou em ausência ilegítima¹⁴⁰.

Posto isto, não existe, qualquer dúvida que o CGP exerce funções de segurança interna. Em reforço desta nossa perspectiva, fazemos referência ao “assento” permanente do dirigente máximo do CGP no Conselho Superior da Segurança Interna e no Gabinete Coordenador de Segurança Interna, bem como, os representantes locais, nos gabinetes coordenadores de segurança regionais e distritais, podendo ainda, o dirigente máximo, integrar a Unidade de Coordenação Antiterrorismo¹⁴¹.

A garantia da segurança interna ultrapassa o espectro da acção protectora dos direitos e liberdades, não se esgotando numa protecção coactiva mas numa acção promotora e de garante, onde a dignidade da pessoa humana¹⁴² se apresenta como princípio estruturante do Estado de Direito Democrático, como fundamento da liberdade e da justiça, do direito à vida, à segurança e à integridade física e moral individual e colectiva, à honra, à intimidade da vida privada, à identidade pessoal...

A defesa e garantia dos direitos e liberdades fundamentais de todos os cidadãos¹⁴³ é outra nobre função que se impõe ao CGP – o dever “de protecção pública dos direitos fundamentais”¹⁴⁴ – especialmente daqueles que se encontram em cumprimento de penas e medidas privativas da liberdade, cuja articulação com o direito à segurança – fundamento e garantia da prossecução do princípio e do direito da (e à) liberdade – se exige.

Como força de segurança pública, dotada de *ius imperii* (e os seus membros como agentes de autoridade), têm o dever de actuar como forma a assegurar a liberdade de todos os cidadãos face agressões provenientes de terceiros, defendendo-os e garantindo-os através da sua actividade (de polícia) e, ainda, face a agressões ilícitas e ilegítimas do próprio Estado, dentro do *espaço do sistema prisional* – uma das tarefas fundamentais.

¹⁴⁰ Cf. arts., 352 do CP; 97 do CEP; 4/2 do EPCGP.

¹⁴¹ Cf. arts., 12/2/m), 21/2 e 5, 21, 24/1 e 2, da LSI

¹⁴² A dignidade da Pessoa Humana como princípio estruturante Universal; cf. art. 1 da CRP; v. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. I, *op. cit.*, pp. 198 a 200.

¹⁴³ Cf. arts., 272/1 *in fine* da CRP, 3/1 do EPCGP e 28/1 da LODGRSP.

¹⁴⁴ J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. II, *op. cit.*, p. 859.

Para o cumprimento destas garantias, há por vezes necessidade da *coacção material* – uso directo da força física coerciva – de modo a fazer cumprir ordens legítimas ou para preservar certos direitos em detrimento de outros, interferindo e restringindo directamente (importantes) DLG – direito à vida, à integridade física e moral, à liberdade e segurança – quer na comunidade em geral quer numa comunidade ou meio institucional, como é o caso do sistema prisional, onde as *relações especiais de DAdm* (de poder e de guarda)¹⁴⁵, são manifestamente evidentes.

Nesta senda, o Estado e a comunidade necessitam de uma força colectiva, dotada de poder de autoridade, regida pelo direito¹⁴⁶, capacitada para manter a segurança da (e na) comunidade, defender a ordem e a paz social, de modo a materializar eficientemente a execução de penas e das medidas privativas da liberdade – o CGP.

Para garantir o cumprimento da sua missão socorre-se de vários meios e medidas de segurança – preventivas, pró-activas e reactivas, repressivas ou para obtenção de prova. Além de colher e dar notícia da infracção disciplinar ou criminal¹⁴⁷, compete-lhe *obter ou garantir a preservação dos meios de obtenção de prova*, proceder a *buscas e revistas*¹⁴⁸, além da *vigilância* directa ou através de videovigilância¹⁴⁹, de instrumentos de detecção e biométricos, de testes para detecção de álcool, estupefacientes e doenças contagiosas¹⁵⁰ e de meios cinotécnicos, bem como da aplicação de *meios especiais de segurança*¹⁵¹ e do *recurso aos meios coercivos*¹⁵² – ferramentas e operações materiais imprescindíveis para garantir a ordem e a segurança.

Considerando as operações materiais que realiza, além das funções de segurança interna, não há dúvida que o CGP detém materialmente prerrogativas de OPC.

Na realidade, todas as buscas, revistas ou outras operações efectuadas, são efectuadas (quase) exclusivamente por decisão administrativa – destinadas, por um lado, à prevenção do perigo e “da prática de infracções e, por outro, à possibilidade de recolha, preservação e conservação de provas da prática de”¹⁵³ ilícitos disciplinares e criminais. Num

¹⁴⁵ V. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições ...*, *op. cit.*, pp. 510 a 520.

¹⁴⁶ V. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, pp. 243 a 252.

¹⁴⁷ Cf. arts., 98 a 115 do CEP, 67/5 e 162 do RGEP; 242/1, 243/1 e 171/4 do CPP

¹⁴⁸ Cf. arts., 147 e ss RGEP, 88 e 89 do CEP, 174 e 251 do CPP e 29/a) e b) da LSI.

¹⁴⁹ Os DF restringidos – problemática: reclusos vs funcionários; V. M. GUEDES VALENTE, *Teoria ...*, *op. cit.*, pp. 654 a 707; cf. arts. 90 do CEP, 114 e 155 do RGEP.

¹⁵⁰ *Ex vi* arts. 8/g) do CEP e 61/3 do RGEP.

¹⁵¹ Art. 88/3/4 do CEP.

¹⁵² Cf. arts., 87 a 91 do CEP.

¹⁵³ M. GUEDES VALENTE, *Teoria ...*, *op. cit.*, p. 632 e s.

segundo apontamento, salientamos o facto de o dirigente máximo do CGP fazer parte integrante e permanente do Conselho Coordenador dos OPC, por força da LOIC e da Lei-Quadro da Política Criminal.

O CGP promove actividades que afectam, modo severo e intenso, direitos e liberdades dos cidadãos, especialmente dos reclusos. Defendemos por isso, no que concerne à sua orgânica e funcionamento, um regime jurídico aprovado através de acto legislativo de reserva absoluta da AR, no qual fosse prescrito as atribuições e competências adequadas à prossecução da sua missão, quer na manutenção da ordem e da segurança quer na prevenção criminal (*stricto sensu*) no espaço do SP, a par das prerrogativas próprias de FS (de missão específica) que já detém, devendo ainda ser considerado OPC de competência residual ou subsidiária¹⁵⁴ (genérica em razão da matéria e específica em razão do espaço de intervenção), legitimando-o de forma plena – democrática, normativa e sociológica – e delimitando-o *jus* legalmente, conforme o prescrito pelo art. 272º, por força dos arts., 164º, al. u) e 165º, n.º 1, als. b) e c), da nossa Constituição.

A anterior estrutura orgânica da DGSP, regulada pelo DL n.º 125/2007 de 27/04 – que antecedeu a actual LODGRSP – qualificou pela primeira vez o CGP como FS. Essa previsão, mantem-se actualmente expressa, assim como, em razão das competências genéricas cometidas ao pessoal do CGP, a qualidade de agentes de autoridade, atribuída inicialmente pelo DL n.º 174/93 de 12/5¹⁵⁵.

A natureza jurídica do Corpo da Guarda Prisional é, pelo exposto, assumidamente, de uma polícia administrativa especial, de segurança pública – ordem, tranquilidade e salubridade – de competência específica e localizada¹⁵⁶, dentro do quadro das FS¹⁵⁷, por consequência, uma polícia de segurança pública em meio (dinâmico) institucional, cujo espaço e matéria são fundamento e limite da sua actuação.

Atenta a prioridade conferida pelo CEP, compete-lhe assegurar a *manutenção da ordem e da segurança* (de todos)¹⁵⁸ no espaço do SP, auxiliado pelos meios comuns e especiais de segurança¹⁵⁹ e pela aplicação – por competência directa ou indirecta¹⁶⁰ – de

¹⁵⁴ V. notas 70 e 71.

¹⁵⁵ Revogado pelo DL n.º 3/2014 de 9/1, que aprovou o (actual) EPCGP.

¹⁵⁶ Cf. arts., 28 da LODGRSP; 4 do EPCGP; 87/1 do CEP.

¹⁵⁷ Neste sentido seguimos de perto, M. GUEDES VALENTE, *Teoria ..., op. cit.*, pp. 62 a 69.

¹⁵⁸ *Ex vi* arts., 3, 4, 8, 27, 29, 30, do EPCGP

¹⁵⁹ Cf. arts., 88 a 93 CEP, 147 a 161 e 255 do RGEP

¹⁶⁰ Na acepção dos arts., 28/1, 29/a) e b) e 32 da LSI e dos arts. 85/4, 251/1, 324/2/c) do CPP.

medidas de polícia ou (num limite) da chamada *cláusula geral de polícia*¹⁶¹, recorrendo se necessário, aos *meios coercivos, auxiliares e complementares*, com subordinação e respeito pelo princípio da proporcionalidade em sentido amplo – fiel da balança da legalidade e da legitimidade.

1.5.A Segurança Prisional “comparada” – Ordenamentos Jurídicos Europeus

Os EM do Conselho da Europa devem orientar a sua legislação, política e práticas, em harmonia com o DIInt e das convenções, especialmente no que respeita às *Regras Penitenciárias do Conselho da Europa*¹⁶² – recomendações sobre todo o tratamento prisional, *in casu*, quanto ao *uso da força e dos meios coercivos*.

A par do sistema prisional português, segundo as finalidades das penas e das medidas de segurança¹⁶³, outros Estados seguem as mesmas linhas, desenvolvendo políticas de prevenção criminal, agregadas a uma perspetiva humanista e ressocializadora, assegurando a sua execução em condições compatíveis com a dignidade humana, confiando e acreditando na capacidade de mudança do ser humano e contribuindo para a defesa da ordem e da paz social. Obviamente, os sistemas prisionais não funcionam sem agentes que garantam uma segurança adequada.

Como referimos, em Portugal, a segurança do SP é garantida por uma FS – o CGP – dotada de autonomia, competência e meios, que garantam o cumprimento da missão que lhe está atribuída. Nesta matéria, outros ordenamentos jurídicos têm especificidades próprias.

O SP espanhol é regulado por dois diplomas principais¹⁶⁴: a *Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre – “General Penitenciaria”*, define os princípios gerais do sistema penitenciário espanhol, executada pelo *Reglamento Penitenciario*, aprovado pelo *Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero*.

Compete à Direcção-Geral das Instituições Penitenciárias a gestão, organização e fiscalização dos EP, salvo quanto às Comunidades Autónomas que tenham assumido, nos respectivos estatutos, a execução da legislação penitenciária e a consequente gestão da

¹⁶¹ V. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições ...*, op. cit., pp 475 e ss.

¹⁶² Disp. em: [coe.int](#).

¹⁶³ V. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal ...*, op. cit., pp. 89 a 120.

¹⁶⁴ Disp. em: [boe.es](#) - (*LOGP*); (*RP*).

actividade prisional. A vigilância e a dinâmica diária no interior dos EP é assegurada por *funcionários prisionais*, com estatuto de funcionários públicos “civis” da Administração central do Estado, legitimados fazer *uso da força* (apenas) para afastar qualquer agressão actual e contrária à lei, num quadro protecção de bens jurídicos e de legítima defesa – própria ou de terceiro. Para proceder a actos de investigação criminal, para vencer a resistência à execução de um serviço ou cumprimento de uma ordem legítima ou graves perturbações da ordem, em que seja necessário aplicar meios coercivos – incluindo armas – ou efectuar transferências e custódias no exterior de EP, serão executadas pelas FSS do Estado, sem prejuízo, das competências dos corpos policiais das CA. Por razões de segurança, poderá ser decidido que a guarda e vigilância no interior de EP ou de um departamento especial (e.g., um hospital prisional), passe a ser efectuada pelo *Cuerpo Nacional de Policía*, pela *Guardia Civil* ou pelas polícias das CA correspondentes¹⁶⁵. O SP espanhol não tem, por isso, uma ampla autonomia em matéria securitária.

A *Administration Pénitentiaire* é a entidade responsável pelo SP francês. Além da Escola Nacional de Administração Penitenciária e do Serviço Nacional de Inteligência Penitenciária, tem as suas *próprias forças de intervenção* – Equipas Regionais de Intervenção e Segurança – responsáveis pelas operações em caso de alterações graves à ordem e à segurança prisional e pelas escoltas de reclusos com medidas especiais de segurança. A regulação da execução das penas e medidas, encontra-se prevista no novo *Code pénitentiaire* e no Livro V do *Code de Procédure Penal*. Os procedimentos relativos, à disciplina, ordem e segurança, às transferências e deslocações no exterior dos EP, bem como a protecção dos edifícios que albergam as administrações centrais do MJ, são garantidos pelo pessoal de supervisão da APRis, que constitui um dos corpos de segurança do Estado. Além de garantir a execução das penas e medidas de segurança, contribui para segurança interna, nos termos do *Code de la Sécurité Intérieure*¹⁶⁶. Os agentes encontram-se afectos a uma unidade prisional e têm competências idênticas às do CGP português.

¹⁶⁵ Em Espanha existem algumas CA que dispõem de um corpo policial próprio e exercem competências exclusivas do Estado no âmbito da segurança pública.

¹⁶⁶ Disp. em: legifrance.gouv.fr.

Os SP¹⁶⁷ de “Sua Majestade” – Inglaterra e Gales¹⁶⁸– e germânicos¹⁶⁹, são similares ao sistema francês, designadamente, no que respeita aos procedimentos e funcionários de segurança, com a diferença de que, nestes ordenamentos jurídicos, as competências dos agentes se encontram limitadas ao interior dos EP. Exercem funções uniformizados e gozam de poderes de autoridade, protecção e privilégios próprios de agente policial. Detêm competências para aplicar *meios coercivos contra pessoas* (reclusas ou não), embora aos primeiros não seja autorizado o uso de armas de fogo.

Em Itália, compete ao Departamento de Administração Penitenciária, a implementação da política de ordem e segurança, o tratamento dos reclusos e internados nas instituições dos SP, bem como dos beneficiários de medidas alternativas à privação da liberdade. Este organismo integra o *Corpo di Polizia Penitenziaria*, que, além das tarefas tradicionais de garantir a legalidade, a ordem e a segurança nas 225 instituições prisionais e nas estruturas e serviços a elas vinculados, colabora e participa no tratamento reeducativo e de reinserção social dos reclusos, para a efectivação da finalidade da pena, consagrada no art. 27º *della Costituzione della Repubblica Italiana*¹⁷⁰, conferindo a este Corpo uma especificidade distintiva de outras forças policiais. A Polícia Penitenciária exerce funções de *segurança pública, de polícia judiciária e de polícia de trânsito*. Embora não realize exclusivamente patrulhas em meio livre, exerce estas actividades durante o desempenho das suas funções, para uma maior proficiência na consecução do objectivo público e institucional em todo o território italiano.

Em síntese: na Europa, os agentes responsáveis pela segurança prisional, detêm competências mais ou menos amplas, dependendo do ordenamento jurídico. Em regra, a *utilização de meios coercivos é autorizada*. De um modelo securitário mais restrito e concertado entre os funcionários e corpos policiais, em Espanha – no qual os funcionários podem recorrer ao uso da força (apenas) para repelir uma agressão, em defesa própria, de terceiros ou do património – até às amplas e autónomas competências do Corpo de Polícia Penitenciária italiano, que, na nossa humilde opinião, seria o regime adequado a aplicar no nosso ordenamento jurídico, cumprindo, de igual modo, as recomendações internacionais e

¹⁶⁷ Sistema Prisional do Estado – além deste existem prisões privadas.

¹⁶⁸ Disp. em: legislation.gov.uk - (*Prison Act 1952*), (*Prison Rules 1999*); Escócia e Irlanda do Norte têm os seus próprios SP com regimes jurídicos diversos.

¹⁶⁹ Disp. em: gesetze-im-internet.de.

¹⁷⁰ Disp. em: normattiva.it.

européias nesta matéria. Deste modo, o CGP, ficaria legalmente habilitado, com as necessárias competências, que muito beneficiaria o SP na sua específica missão e a justiça em geral.

Capítulo II

1. O Regulamento Administrativo

Os actos administrativos em sentido amplo – actos administrativos em sentido estrito e *actos regulamentares* – exercidos pelo Governo, pelos órgãos de governo próprio das RA e pela “AP subalterna”, consistem “na concretização e realização dos interesses públicos da comunidade”¹⁷¹, através de “medidas concretas adequadas e necessárias (...) que vão desde os actos administrativos individuais aos contratos, passando pelos actos planificadores e directivos. Tal como as formas de actuação são variadas, também as tarefas administrativas se distribuem por vários domínios”¹⁷².

O regulamento, *fonte de DAdm*, “é uma norma emanada pela administração no exercício da função administrativa e, regra geral, com carácter executivo e/ou complementar da lei”¹⁷³ – *é um acto normativo sem valor legislativo*.

Para efeitos do disposto no actual CPA, “consideram-se regulamentos administrativos as *normas jurídicas gerais e abstratas que*, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir *efeitos jurídicos externos*”¹⁷⁴ – no CPA/91 não constava uma definição para regulamento. Assim, para AFONSO QUEIRÓ, “os regulamentos, considerados numa perspectiva material, são normas jurídicas, dimanadas de órgãos administrativos”¹⁷⁵, fonte (secundária) de DAdm, que contêm comandos gerais e abstratos – um dos aspectos mais importantes e que permite distingui-lo de todas as restantes formas jurídicas da actividade administrativa. Um acto jurídico, *é geral* quando tem por destinatários um número indeterminado ou indeterminável de destinatários não individualizados; *é abstracto* quando é aplicável a um número indeterminado e indeterminável de casos concretos e idênticos, contrapondo-se, respectivamente, a actos individuais e concretos – o acto administrativo (*strictu sensu*). “Enquanto os regulamentos possuem «uma pretensão imanente de duração» (FORSTHOFF) e não se consomem na sua primeira aplicação, voltando a aplicar-se de cada vez que a situação abstratamente prevista

¹⁷¹ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, p. 651.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ *Ibidem*, pp. 833 e ss.

¹⁷⁴ Art. 135 do CPA.

¹⁷⁵ AFONSO QUEIRÓ, *Teoria dos Regulamentos*, 1ª parte, in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXVII, p. 1.

se verifique, os actos administrativos gerais «morrem» com uma só aplicação (...), os regulamentos são «de execução permanente»¹⁷⁶. Na perspectiva de VIEIRA DE ANDRADE, “os regulamentos são quaisquer normas emanadas pelos órgãos ou autoridades competentes no exercício da função administrativa, *com valor infralegal* (...) e destinadas, em regra, à *aplicação das leis ou de normas equiparadas*(...). A importância da actividade regulamentar manifesta-se, quer na organização dos serviços administrativos (...) e na disciplina do funcionamento da Administração (...), quer na regulação das relações jurídicas entre entes os públicos e particulares, entre entes públicos e entre particulares. Os regulamentos relacionais visam preencher o espaço normativo entre a lei e a actuação administrativa concreta”¹⁷⁷, sobre matérias “menores” que não devem ocupar o legislador, mas cuja regulação não pode, nem deve, ser deixada nas mãos do decisor administrativo, nos casos concretos.

O regulamento é uma *norma jurídica típica*, que inere ao exercício da função administrativa e se destaca como condição de exequibilidade de muitas normas legais ou até condição de vigência da própria lei. O seu regime, encontra-se disciplinado, nos arts., 97º a 101º e 135º a 147º, do CPA. A definição dada pelo CPA, faz alusão à produção de *efeitos jurídicos externos*, remetendo assim para a ideia de que os regulamentos que produzam (apenas) efeitos internos são excluídos do regime que o CPA pretende regular. A Constituição, de entre estes actos normativos, “confere relevo particular aos decretos regulamentares dando-lhes um regime específico, que, em certos aspectos, se aproxima do regime das leis”¹⁷⁸ – apenas quando for determinado pela lei habilitante ou no caso de se tratar de regulamentos independentes.

Em síntese: o regulamento administrativo goza de *três elementos essenciais*, de natureza distinta. Em primeiro lugar, contém em si um *elemento de natureza material*, que implica que este consiste em normas jurídicas dotadas de generalidade e de abstracção, pode ser imposto por coacção, pelo que, a sua violação poderá originar determinadas sanções. Em segundo, o regulamento encerra um *elemento de natureza orgânica* – dimana de um órgão de uma pessoa colectiva pública, que integra a AP. Embora o poder regulamentar seja típico do poder administrativo, pode ser exercido por entidades privadas. Em terceiro e último, o regulamento é ainda abrangido por um *elemento de natureza funcional*, pelo facto de este

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 3.

¹⁷⁷ J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, *op. cit.*, p. 143 e s.

¹⁷⁸ V. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, vol. II, *op. cit.*, pp. 71 e ss.

ser emanado, pelo órgão, no exercício do poder administrativo, mesmo que não exclusivo da AP, *e.g.*, o Governo ou as assembleias legislativas regionais, sendo, por isso, a actividade regulamentar, subordinada face à actividade política e legislativa. A distinção entre *lei e regulamento*, tem por base o tipo de organização político-administrativa. Para MARCELLO CAETANO, essa diferenciação reside no facto de a lei poder inovar, enquanto o regulamento não.

Como sabemos, “os regulamentos dimanam de órgãos administrativos: são editados pela Administração. (...) Tanto a Administração estadual como a Administração autónoma, descentralizada ou autárquica”¹⁷⁹, são sempre sujeitos à lei e complementares da lei. Não são todos iguais, no sentido, no alcance, na substância e na sua homogeneidade, podendo ser classificados de acordo com a sua relação com a lei, com as suas funções, a titularidade do interesse público prosseguido, o conteúdo e o seu *âmbito de eficácia*.

1.1. Tipos de Regulamento

“Uma das principais classificações é que, tendo em conta a respectiva eficácia distingue entre *regulamentos externos e regulamentos internos*”¹⁸⁰. A diferença entre ambos, “reside na projecção da sua eficácia ou no círculo dos respetivos destinatários ou obrigados: enquanto os primeiros se dirigem a órgãos integrados na mesma pessoa coletiva pública do órgão-autor do regulamento, produzindo, nessa medida, efeitos internos, os segundos destinam-se a produzir efeitos na esfera de terceiros (quer particulares, quer outras entidades públicas), possuindo eficácia externa”¹⁸¹.

“Os regulamentos podem ser, quanto ao seu âmbito de aplicação, *gerais*, quando regulam relações externas, relativas à generalidade das pessoas, *especiais* quando regulam “relações jurídicas especiais direito administrativo”, com dimensões internas e externas”¹⁸², *sectoriais*, quando regulam determinados sectores de actividade económica ou social e regulamentos *técnicos*, por vezes emanados de várias entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou da UE.

¹⁷⁹ AFONSO QUEIRÓ, *Teoria dos Regulamento*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁸⁰ J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, *op. cit.*, p. 144.

¹⁸¹ V. ANA RAQUEL MONIZ, *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos*, 2ª Ed., Almedina, Coimbra, 2016, pp. 333 e ss.

¹⁸² J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, *op. cit.*, p. 144 e ss.

Os *regulamentos internos*, limitam-se a disciplinar o funcionamento ou a organização interna de um órgão ou de uma pessoa colectiva, embora as suas normas possam operar perante terceiros em nome da pessoa colectiva – *e.g.*, o caso das FS.

São normas “que se dirigem aos órgãos, serviços e agentes administrativos, vinculando apenas o âmbito interior das organizações administrativas”¹⁸³. São exemplos, os regulamentos operacionais, de organização e funcionamento, de ética e conduta, circulares e normas de execução permanentes, incluindo até – no que respeita a entidades policiais – manuais “doutrinários” de procedimentos (em regra de acesso restrito), que determinem auto-vinculações, que não restrinjam DLG dos envolvidos, para além do que o direito permite. Os regulamentos internos, “de inegável carácter jurídico, são de duas espécies ou «regulamentos de organização» ou «de direcção». Fundam-se num poder administrativo próprio ou originário de auto-organização”¹⁸⁴ – *direcção ou comando* – emanados pelo legítimo superior hierárquico, com carácter abstrato, pertencem à ordem interna dos serviços e prescrevem vinculativamente condutas dos agentes administrativos em matéria de serviço, sem possibilidade de inovar ou extravasar a lei, o art. 136, n.º 4, do CPA ordena o respeito pelo *princípio da precedência de lei*. É certo que, caso não sejam cumpridas, os subordinados praticam uma *infracção disciplinar*, punível com uma sanção – mas apenas quando sejam violados deveres previstos em disposições legais. Segundo MARCELLO CAETANO, não estamos perante regulamentos, apenas prescrições, sancionáveis pelo direito, com eficácia meramente interna. Perspetiva diversa a de A. QUEIRÓ – que merece a nossa concordância – de que as normas internas se inserem no poder regulamentar de direcção, de acordo com a pirâmide hierárquica, cabendo perfeitamente no conceito de regulamento, dado que são normas escritas, gerais e abstratas, emanadas por autoridades administrativas. São normas de “Direito Administrativo interno, que (...) produzem, portanto, uma eficácia jurídica apenas intramuros”¹⁸⁵. No entanto, alguns *regulamentos especiais* podem trazer maiores dificuldades. Referimo-nos aos regulamentos nas *relações jurídicas especiais de DAdm* ou nas *relações especiais de poder*, que poderão ser considerados regulamentos meramente internos ou *mistos* – “contêm simultaneamente normas (...) *internas e externas*,

¹⁸³ J. COUTINHO DE ABREU, *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 95.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 118.

¹⁸⁵ V. PEDRO GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Reimp. Almedina, Coimbra, 2020, pp. 428 e s.

determinando estas últimas o regime geral do diploma regulamentar”¹⁸⁶, *i.e.*, “devem considerar-se externos, na medida em que afectem posições jurídicas subjetivas dos indivíduos envolvidos, enquanto pessoas”¹⁸⁷. Neles se costuma integrar, os militares, os *membros das FSS* e os funcionários públicos em sentido estrito, os internados em unidades hospitalares públicas, os estudantes das escolas públicas, *os reclusos* ou (por vezes) particulares quando circulam em determinados espaços.

Obviamente, aqui o nível de sujeição e vinculação tem diferentes níveis, de acordo com a “voluntariedade” de cada grupo – não a podemos comparar as posições entre o estudante e o preso. Mesmo assim, existem *regulamentos especiais* que, em certos casos, podem vincular a generalidade dos cidadãos, desde que colocados em determinada posição. “Estas relações podem constituir-se por diversos títulos: por lei, decisão judicial ou vontade (expressa ou tácita) dos administrados”¹⁸⁸, delimitando o âmbito de aplicação – pessoal, institucional, geral – dos indivíduos sujeitos a essas normas.

Concretamente no caso dos EP, existem regulamentos que vinculam reclusos, visitantes, advogados, funcionários ou qualquer pessoa que circule no *espaço prisional*, embora o nível de vinculação seja diferente, consoante o grupo visado. O recluso, como é obvio, encontra-se na posição de sujeição mais elevada, involuntária, (por vezes) não consentida, embora sem renunciar aos DF – atenuados em função da decisão judicial privativa da liberdade e das regras próprias e institucionais¹⁸⁹.

“Relações entre Estado e cidadão como relações de sujeição geral ou especial (...) cidadãos e Estado surgem como sujeitos jurídicos iguais face à Constituição (...) toda e qualquer verdadeira restrição de direitos fundamentais teria de preencher ou requisitos próprios e Estado de Direito (...) de previsão constitucional expressa e, (...) reserva de lei. (...) As relações especiais de poder não constituem um domínio livre de direitos fundamentais”¹⁹⁰.

“As *diferenças entre regulamentos externos e internos* revelam-se, desde logo, quanto ao seu fundamento: a competência regulamentar externa fundamenta-se em previsão legal expressa; a competência regulamentar interna funda-se num poder implícito de auto-

¹⁸⁶ J. COUTINHO DE ABREU, *Sobre os Regulamentos ...*, *op. cit.*, p. 95.

¹⁸⁷ J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, *op. cit.*, p. 144.

¹⁸⁸ J. COUTINHO DE ABREU, *Sobre os Regulamentos ...*, *op. cit.*, p. 112.

¹⁸⁹ Cf. art. 30/5 da CRP.

¹⁹⁰ Cf. JORGE REIS NOVAIS, *As restrições ...*, *op. cit.*, pp. 514 e 515.

organização administrativa (que, por isso não precisa de previsão expressa da lei)”¹⁹¹, mas caso exista, deverá ser referida. O superior hierárquico, através de regulamento interno, emite orientações sobre a organização e disciplina do trabalho, estabelecendo linhas básicas e estáveis do seu funcionamento ¹⁹².

Os regulamentos são, também, classificados quanto à sua operatividade, como *mediatos ou imediatos*. Os primeiros, mais comuns, produzem efeitos na esfera jurídica dos destinatários através de actos concretos de aplicação, enquanto os segundos, produzem os seus efeitos sem necessidade de qualquer acto específico de aplicação – impõem ou proíbem directamente condutas específicas.

Os preceitos constitucionais relativos aos actos regulamentares, constam essencialmente dos arts., 112º, ns.º 6 e 7, 119º, n.º1, al. h), 199º, al. c) e, em alguns casos, também no art. 198º, n.º1, al. c)¹⁹³(*e.g.*, RGEP), com o limite constitucional da regulação primária, através de regulamento administrativo, em matéria de DLG¹⁹⁴.

1.2. Espécies de Regulamento

As várias *funções dos regulamentos*, enumeradas por MARCELO REBELO DE SOUSA, “têm uma estreita ligação à natureza da função administrativa como função secundária do Estado e aos fundamentos do poder regulamentar: os regulamentos podem servir para *executar* as leis, para *complementar* as leis e para *dinamizar* globalmente a ordem jurídica”¹⁹⁵

Os *regulamentos de organização ou de funcionamento*, em regra, apenas produzem efeitos internos – no interior da pessoa colectiva –, mas alguns “*regulamentos especiais de poder*”, poderão ser considerados *regulamentos mistos*, com eficácia jurídica bilateral, e, portanto, seguem a classificação e doutrina dos regulamentos externos. “De um ponto de vista dogmático-prático, a distinção principal entre os regulamentos gerais externos é aquele que se refere à sua relação com a lei.”¹⁹⁶ os regulamentos de *execução*, os *complementares*,

¹⁹¹ J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, *op. cit.*, p. 145.

¹⁹² Cf. arts., 74 e 75 da LTFP e 23-A da Lei n.º 4/2004 de 15/1.

¹⁹³ V. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, vol. II, *op. cit.*, pp. 67 e ss.

¹⁹⁴ Cf. *Ac. n.º 83/2001 do TC, Proc. n.º 524/00 a 530/00*.

¹⁹⁵ M. REBELO DE SOUSA E ANDRÉ S. DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Tomo III*, Dom Quixote, Lisboa, 2007, p. 245.

¹⁹⁶ V. J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, *op. cit.*, pp. 146 e ss.

os *independentes*, os *de substituição* e os regulamentos *autorizados*. Os primeiros executam a lei ou são necessários à boa execução da lei, enquanto os segundos desenvolvem aspectos normativos que a lei (habilitante) não regulou – embora não sejam necessários para que esta adquira exequibilidade –, completam um determinado regime legal (*e.g.*, *regulamentos de polícia*¹⁹⁷ e fiscais), que regulam relações entre estas instituições e os particulares em várias matérias, desde a ordem e segurança pública, trânsito e matéria contra-ordenacional, até às taxas e tarifas; os *regulamentos independentes* contêm disciplinas materialmente inovadoras, dinamizando e disciplinando um ou vários regimes jurídicos ou certas relações sociais, quer no exercício de poderes da administração autónoma do Estado quer no exercício da competência administrativa do Governo ou em matéria relacionada com as entidades reguladoras independentes; os *regulamentos de substituição*, o legislador delega na Administração o poder de actuar, substituindo-se a este – hoje inequivocamente proibidos pelo art. 112º, n.º 5; os *regulamentos autorizados*, nos quais o Governo, no exercício da função administrativa, ou a própria Administração, regulamentam matéria que caberia à lei regular – são apenas admissíveis em casos muito particulares.

A nossa Constituição admite expressamente os *regulamentos externos* (cf. art. 112, ns.º 5 a 7), embora não dê uma resposta normativa clara, de acordo com as diferentes espécies regulamentares.

Quanto aos *regulamentos de execução*, como competência administrativa do Governo, a este regime é-nos apenas dada resposta pelo art. 199, al. c), fazendo referência expressa aos regulamentos “necessários à boa execução das leis”. “Nesta categoria costumam integrar-se dois tipos extremos de normação secundária: os que podemos chamar regulamentos de *execução propriamente ditos* e os regulamentos *complementares*”¹⁹⁸.

Na verdade, cabe ao executivo a competência para executar as leis que o legislador voluntária ou involuntariamente omitiu. Apesar de vários autores não fazerem distinção entre regulamentos de execução e regulamentos complementares¹⁹⁹, defendemos que, em matérias de especial relevo, essa distinção faz sentido, especialmente quando a lei habilitante assim o determine, cabendo-lhe “estabelecer a regras orgânico-processuais para aplicação ou actuação dos preceitos legais e a explicitar técnico-cientificamente os pressupostos de

¹⁹⁷ Com a extinção dos governos civis, algumas das competências, foram atribuídas aos municípios e à PSP ou GNR.

¹⁹⁸ AFONSO QUEIRÓ, *Teoria dos Regulamentos*, *op. cit.*, p. 8 e s.

¹⁹⁹ Cf. Ac. do STA de 01/10/2014, Proc. n.º 01548/2013.

facto previstos nas leis”²⁰⁰, de modo a aplicar efectivamente o regime normativo já estabelecido.

O Governo, no exercício de funções legislativas, tem também funções regulamentares, nomeadamente, através de “decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam”²⁰¹. O RGEP²⁰² é exemplo de um *regulamento de execução em sentido amplo*, porque contém simultaneamente normas características de regulamentos de execução (em sentido estrito) e de regulamentos complementares²⁰³. Aprovado pelo DL n.º 51/2011 de 11/4, cabe-lhe regulamentar o Livro I do CEP, de modo a concretizar os princípios fundamentais nele definidos²⁰⁴. “Dentro” dos regulamentos complementares, temos os *regulamentos de integração*, aparentemente proibidos pelo art. 112.º, n.º 5, da CRP, “devem considerar-se admissíveis, desde que expressamente autorizados por lei, quando se limitem a adaptar o quadro legal a situações especiais (...) E os regulamentos produzidos no âmbito “de uma autonomia normativa legalmente reconhecida”, como é o caso das administrações autónomas, cuja integração deve ser feita “dentro do espírito da lei, de acordo com o princípio da legalidade (*analogia legis*)”²⁰⁵.

A CRP prevê, no art. 112.º, n.º 6, a existência de *regulamentos independentes governamentais*, que, embora a doutrina se divida quanto a exigência de lei habilitante para a sua emissão (n.º 7, 2.ª parte), além dos que se encontram fora da zona reservada à lei (al. g) do art. 199.º). Os *regulamentos independentes autónomos*, englobam os provenientes das RA e das autarquias locais, no âmbito das autonomias territoriais (arts., 227.º, al. d) e 241.º), além dos regulamentos provenientes das *ordens profissionais* – com a necessária habilitação legal – e no âmbito da *autonomia estatutária das universidades*. Quanto aos regulamentos emanados das *entidades reguladoras*, mesmo que sejam entidades administrativas independentes, não são consideradas entidades autónomas, portanto, só deveriam valer como regulamentos executivos, embora se verifique uma abertura legal para a “regulação técnica”, tornando-os regulamentos complementares ou mesmo independentes – refere VIEIRA DE ANDRADE.

²⁰⁰ J. COUTINHO DE ABREU, *Sobre os Regulamentos ...*, op. cit., p. 58.

²⁰¹ Art. 198/1/c) da CRP.

²⁰² A título comparativo, o RGEP foi aprovado por DL.

²⁰³ V. J. COUTINHO DE ABREU, *Sobre os Regulamentos ...*, op. cit., pp. 51, 56 e ss.

²⁰⁴ Cf. art. 1/2 do CEP e RGEP.

²⁰⁵ J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições ...*, op. cit., pp 148 e ss.

2. Princípios Jurídicos Relativos à Actividade Regulamentar

Todos os regulamentos devem ser *conformes com a Constituição, a lei e os princípios gerais de DAdm*, não podendo estes, além disso, infringir princípios e normas de Direito da EU e de DInt.

A *actividade regulamentar* está sujeita aos princípios reguladores da actividade administrativa, a começar pelos princípios da legalidade em sentido amplo – desdobrado nos subprincípios do primado da Constituição, da lei e da precedência de lei – e da juridicidade (na vertente substancial) – igualdade e da não discriminação, da razoabilidade e da proporcionalidade – que vinculam a discricionariedade na produção regulamentar, também sujeita a “um conjunto de regras, proposições e princípios especiais, definidos pela doutrina e pela jurisprudência, e que (...) constam em grande medida do CPA (...) constituindo um regime normativo próprio dos regulamentos externos”²⁰⁶, embora possa ser, do nosso ponto de vista, (parcialmente) aplicável a alguns regulamentos internos. Este regime especial que, de um modo menos abrangente, já se verificava no CPA/91, decorre actualmente, em grande medida, dos arts. 135º a 147º do CPA, dos quais se destaca: a imposição de *habilitação legal expressa* para todos os regulamentos (art. 136º); “a obrigatoriedade da emissão e a proibição da simples revogação dos regulamentos executivos que sejam necessários à execução das leis (artigo 137º), (...) a regra da irretroactividade dos regulamentos desfavoráveis (artigo 141º) – com algumas compressões naturais: regulamentos de leis retroactivas, regulamentos necessários à execução de leis; a regra da inderrogabilidade singular (artigo 142º, n.º 2) (...); a admissibilidade excepcional da recusa de aplicação por órgãos administrativos de regulamentos que considerem inconstitucionais, contrários ao direito da união europeia ou ilegais – só em condições especiais (antijuridicidade manifesta) e por certas autoridades (por ministros ou órgãos superiores da administração autónoma)”²⁰⁷; a caducidade à data da revogação da lei habilitante, excepto em caso de compatibilidade com a nova lei e apenas enquanto não houver regulamentação da mesma (art. 145º); impugnação do regulamento mediante reclamações e recursos administrativos – para o seu autor ou para o órgão competente – bem como reagir em caso omissão ilegal (art. 147º); a impugnabilidade judicial directa²⁰⁸, nos termos do n.º 5, do art. 268º, da CRP que opera consoante a classificação do

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 152.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ V. J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 16.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2017, pp. 205 e ss.

regulamento – cf. art. 73º do CPTA²⁰⁹. Os imediatamente operativos, através de fiscalização abstrata (limitada)²¹⁰, tendo em conta que estamos perante um regulamento e apenas é admissível a sua desaplicação ao caso concreto (ns.º 1 e 2), enquanto, no caso dos regulamentos mediatos, o interessado pode suscitar a questão da ilegalidade da norma a título incidental, *i.e.*, contra o acto específico de aplicação, pedindo a desaplicação dessa norma (n.º 3).

Não podemos deixar de fazer referência aos princípios da igualdade de valor, da ausência de hierarquia e do *princípio da publicidade*. O princípio da igualdade de valor (infraconstitucional e infralegal) e da ausência de hierarquia é a regra entre regulamentos, com as excepções previstas no CPA (arts., 138º – salientando a derrogação de normas gerais por normas especiais – e 143º, n.º 2), além das questões resultantes do art. 241º da CRP.

O *princípio da publicidade*²¹¹, importa para a *eficácia* de qualquer acto normativo, em particular no que concerne aos regulamentos com efeitos externos – *ex vi*, arts., 119, n.º 1, al. h), ns.º 2 e 3, da CRP, 5º, n.º 1 do CC e 139º do CPA –, mas também (actualmente) quanto a alguns regulamentos internos²¹² – *ex vi*, art. 75º, n.º 3 da LTFP.

Qualquer normativo *só se torna obrigatório depois dos potenciais destinatários ou obrigados tomarem conhecimento*.

3. A Validade e a (In)Eficácia dos Regulamentos

As *normas jurídicas, serão vigentes, se forem válidas e eficazes*²¹³. A *validade*, não tem apenas uma relação com o facto de uma norma prescrever uma conduta, mas também, com os valores que a conformam. A *eficácia*, está relacionada com a produção de efeitos, *i.e.*, com a existência de condições (formais e materiais) para a norma ter efectivação na prática.

A *validade e a eficácia* constituem, por isso, a *vigência*: “a *validade* é o seu pólo ao nível do conteúdo – no plano axiológico –, e a *eficácia* o seu pólo ao nível fáctico – no

²⁰⁹ V. LICÍNIO L. MARTINS E JORGE A. CORREIA, *Justiça Administrativa – textos e casos práticos resolvidos*, Gestlegal, Coimbra, 2018, pp. 119 e ss.

²¹⁰ V. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, pp. 932 e ss., 959 e s.

²¹¹ V. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, pp. 877 e ss.

²¹² *E.g.*, o Reg. interno da DGRSP, o Reg. de horário do CGP, o Reg. de transferências – além da publicidade na intranet e *web site*, foram publicados no D.R.

²¹³ V. FERNANDO J. BRONZE, *Lições de Introdução ao Direito*, 2ª Ed., Reimp., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 581 e ss.

plano sociológico. A *vigência* é, portanto, dialecticamente modelada por ambos”²¹⁴ – característica da norma que indica o período temporal no qual a conduta por esta prescrita é exigível. Portanto, é possível um regulamento ser (formalmente) eficaz, mas não ser válido – por desconformidade com a Constituição, a lei ou os princípios gerais de direito –, como poderá ser válido, mas não ser eficaz – *vacatio legis*, impossibilidade material²¹⁵ ou violação do *princípio da publicidade*. Este princípio, está presente no processo de formação do regulamento, desde o início²¹⁶, até à sua integração plena na ordem jurídica.

Assim, em sede de *validade* dos regulamentos, deveremos dar especial relevância aos aspectos referentes à competência, forma e conteúdo; no domínio da *eficácia*, deveremos apreciar os requisitos legais de que depende o início da *produção dos seus efeitos* – e.g., a *publicação*. Outro aspecto, que não deverá ser olvidado, é o que respeita à cessação da vigência dos regulamentos.

Os regimes específicos, constam no CPA – da (in)validade (143º e 144º); da eficácia (139º a 142º, 145º e 146º).

“Parafraseando *I. KANT*, poderemos, pois, dizer (...) que validade sem eficácia é inoperante e que a eficácia sem a validade é cega”²¹⁷.

4. Procedimento e Forma do Regulamento

O *procedimento regulamentar* é uma sucessão fases ou actos necessárias para produzir um regulamento administrativo. Uma das formas da AP operacionalizar a acção administrativa, assumindo o princípio da procedimentalização da actividade administrativa especial relevância, que decorre directamente do princípio do Estado de Direito Democrático, no qual se exige um *procedimento adequado e conforme*, garantido pela Constituição, no art. 267º, n.º 5²¹⁸, e assegurado pelo legislador ordinário através do CPA, disciplinado pelos arts., 97º a 101º, estabelecem regras gerais relativas à marcha, petições

²¹⁴ *Ibidem* p. 589.

²¹⁵ E.g., uma norma que estabeleça a obrigatoriedade de um certo equipamento em automóveis, mas (ainda) não se encontra disponível no mercado – apesar de válida, não tem eficácia até ser possível adquiri-lo.

²¹⁶ Cf. arts. 97 a 101 do CPA e 117 e s. do CPA/91.

²¹⁷ *I. KANT*, citação traduzida por FERNANDO J. BRONZE, *apud in*, FERNANDO J. BRONZE, Lições ..., *op. cit.*, p. 590.

²¹⁸ V. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. II, *op. cit.*, pp. 813 e s.

dos interessados, definindo os requisitos da iniciativa pública, regulando a audiência dos interessados e a consulta pública²¹⁹.

O procedimento regulamentar, parece-nos organizada em três fases distintas: a fase *preparatória*, a fase *constitutiva* e a fase de *integração de eficácia*, subdividindo-se, por sua vez, cada uma em vários actos.

A fase *preparatória*, subdivide-se em actos de *iniciativa*, de *instrução*, e de *elaboração do projecto* do regulamento.

A *iniciativa*, prevista no art. 97º do CPA, no qual os interessados apresentam as suas petições, que devem ser fundamentadas, tendo o direito a ser informados sobre o seguimento dado às mesmas, assim como da obrigatoriedade da sua publicação, nos termos do n.º 1 do art. 98º, com possibilidade do acompanhamento pelas entidades representativas dos interessados ou que tenham interesses envolvidos (n.º 2). A *instrução*, que envolve vários actos, destina-se “à identificação e comparação dos vários interesses afetados e ao estudo das questões em causa, tem lugar a elaboração do projecto de regulamento (correspondente ao articulado) e a respectiva nota justificativa, que contém a fundamentação jurídica das posições adotadas”²²⁰ que, – como sustenta FREITAS DO AMARAL – não tem que ser “quilométrica” mas suficiente, incluindo obrigatoriamente uma ponderação dos custos e dos benefícios (art. 99º). A *participação* (activa) dos interessados – uma extensão ou derivação de DF dos administrados – prevê a sua audiência (escrita ou oral) ou a consulta pública (arts., 100º e 101º) – publicação na 2ª série do D.R. ou na publicação oficial da entidade e no seu *web site* – tendo em vista a elaboração do *projecto final*. Nesta fase, o projecto final poderá, ainda, ser sujeito a uma fase de *consulta pública* para recolha de sugestões e posições dos interessados, vinculativa ou não, consoante a matéria a regulamentar – caso seja efectuada, será feita referência no seu preâmbulo.

Segue-se a *fase constitutiva*, que pode englobar a discussão ou debate e a votação, culminando com o acto de aprovação do regulamento pelo órgão competente ou a recusa (implícita ou tácita) – “o qual, *ex definitione*, não chega a existir neste caso, em que o procedimento regulamentar não termina com a criação de um regulamento administrativo

²¹⁹ V. ANA Raquel Moniz, “Procedimento Regulamentar”, in AA.VV, *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, Tiago Serrão, Vol. II, 5ª Ed., AAFDL, Lisboa, 2020, pp. 152 e ss.

²²⁰ *Ibidem* p. 154.

mas, pelo contrário, com uma decisão de não emissão do regulamento”²²¹. Poderá existir, ainda, uma fase de *controlo*, aplicável apenas aos decretos regulamentares (regulamentos com valor formal reforçado), através da promulgação pelo Presidente da República e referenda ministerial pelo Governo – cf. arts., 112º, n.º 6, 134º, al. b) e 140º, n.º 1 da CRP.

Por último, mas de primordial importância, segue-se a fase *integrativa de eficácia* – materializada essencialmente na publicidade –, constituída pelos requisitos destinados a tornarem regulamento eficaz e que culmina com a publicação (139º do CPA, 119º, n.º 1, al. h, da CRP)²²², tornando o *acto normativo perfeito*. Caso esta não tenha lugar, a plena integração da eficácia não se verificará (n.º 2). “O princípio da publicidade dos actos do Estado (*lato sensu*) faz da publicação dos regulamentos administrativos um momento fundamental na protecção das posições dos particulares que, só assim, podem tomar conhecimento das normas que os afectam. (...) Importa assinalar a existência de formas de publicidade distintas, as quais variam em função do tipo de regulamentos e, sobretudo, das entidades que os emanam. A *forma de publicidade* por excelência é a da publicação no jornal oficial (...) ou noutra boletim”²²³, sem prejuízo da publicação na página *web* oficial da entidade.

A *forma regulamentar* depende do órgão que o emana, sublinhando, o *dever de citação expressa da lei habilitante*²²⁴ – cf. arts., 112º, n.º 7 da CRP e 136º do CPA.

Os regulamentos governamentais (externos e internos) estabelecem-se por ordem de prevalência, materializam-se sob várias formas (cf. art. 138º, n.º 3) e são de publicação obrigatória em D.R.²²⁵. Os regulamentos da administração autónoma, tomam a forma de decretos regulamentares *regionais*²²⁶ e, no caso das autarquias locais não têm uma forma típica – cf. art. 241º da CRP. “Os restantes regulamentos, emanados pelos entes institucionais e corporativos – estaduais ou autónomos – não revestem formas solenes específicas, salvo quanto aos estatutos auto-aprovados (por exemplo, das universidades e respectivas unidades orgânicas)²²⁷.

²²¹ *Ibidem* p. 157.

²²² Cf. ainda, arts. 1 a 3 da Lei Formulária e 5/1 do CC.

²²³ ANA RAQUEL MONIZ, “procedimento regulamentar”, in AA.VV, *Comentário...*, op. cit., pp. 178 e s.

²²⁴ Cf. *Ac. n.º 319/1994 do TC, Proc. n.º 730/92*.

²²⁵ Cf. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. II, op. cit., p. 133.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições...*, op. cit., p. 151.

5. Principais inovações do CPA face ao CPA/91

Considerando o RMUC – um dos objectos do estudo – e o momento da sua elaboração, que decorreu na vigência do CPA/91, iremos salientar as principais diferenças face ao actual CPA.

O novo Código, trouxe o “ausente” *regime substantivo dos regulamentos*, vindo a disciplinar com maior detalhe o *procedimento, a eficácia, a força jurídica e a validade* das normas administrativas, entre outras inovações, seguindo a mesma lógica do acto administrativo. Desde logo, a definição legal de regulamento e a sua *eficácia externa*, ficaram definidas as relações de prevalência entre as várias categorias, hierarquia, competência e especialidade, entre outros critérios. Foi reforçado o direito de participação, consulta e audiência dos interessados, inspirado na *Administrative Procedure Act* de 1946 – Lei do Procedimento Administrativo norte-americana – ainda em vigor. A obrigatoriedade de *habilitação legal* com indicação expressa, bem como o dever de fundamentação e uma ponderação custos/benefícios, incluídos no projecto do regulamento. Foi reforçado, o *princípio da interrogabilidade singular* dos regulamentos administrativos – cf. art. 142º, n.º 2. Foram criados ou inovados vários regimes: de emissão devida e omissão regulamentar, da declaração administrativa de invalidade, da caducidade e da revogação administrativa, além da consagração de um conjunto de garantias em matéria de impugnação administrativa de regulamentos.

O actual CPA, quanto aos regulamentos, trouxe inovações consideráveis face ao CPA/91 – aprovado pelo Governo de CAVACO SILVA, que, à data entendeu ser muito cedo para legislar nesta matéria de um modo mais aprofundado (talvez por falta de tradição), remetendo para uma lei especial que nunca chegou a ser publicada. Não obstante, no actual CPA, os regulamentos internos continuam marginalizados, numa espécie de “orla jurídica” que, embora sujeitos ao *princípio da legalidade*²²⁸ como fundamento da actuação administrativa em sentido lato, não admitiu a sua “entrada”, deixando apenas uma pequena “brecha”²²⁹ às circulares, directivas, normas de execução, códigos de conduta, entre outras – que assumem dentro do órgão ou serviço natureza vinculativa – enquanto, nos parece, que as recomendações e manuais de boas práticas se situam mais no domínio do “*soft law*”, uma

²²⁸ Cf. art. 3 do CPA.

²²⁹ Cf. 136/4; Cf. ANA RAQUEL MONIZ, “Procedimento Regulamentar”, in AA.VV, *Comentário...op. cit.*, pp. 146 e ss., v. nota 2.

fonte atípica de DAdm, sem qualquer carácter vinculativo, tanto nas relações gerais²³⁰ como nas relações internas.

No que toca aos procedimentos sancionatórios, instaurados e decididos pela AP, nomeadamente no âmbito do ilícito disciplinar dos funcionários (*lato sensu*) com vínculo de emprego público e à sistemática do procedimento administrativo – desde a sua codificação – ainda não incluiu um regime geral dedicado a esta matéria²³¹.

A nosso ver, o CPA deveria ter dedicado, aos regulamentos internos, aos regulamentos especiais (com efeitos mistos) e à actividade sancionatória da AP, um “espaço” adequado e suficientemente densificador.

²³⁰ Cf. PEDRO GONÇALVES, *Manual ...*, *op. cit.*, pp. 430 e ss.

²³¹ V. LICÍNIO L. MARTINS, “A actividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, in AA.VV, *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, Tiago Serrão, Vol. II, 5ª Ed., AAFDL, Lisboa, 2020, pp. 805 e ss.

CAPÍTULO III

1. O Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais

“Os trabalhadores do CGP utilizam os *meios de ordem e segurança e os meios coercivos, auxiliares e complementares*, necessários ao exercício das suas funções, (...) têm competência para *capturar* e reconduzir ao EP mais próximo os reclusos evadidos ou ausentes do estabelecimento sem autorização. Os meios coercivos (...) encontram-se previstos no *Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais*”²³², que concretiza os tipos e as condições de utilização²³³, conforme o prescrito pelo regime dos meios coercivos previsto no CEP – enquanto lei habilitante do RUMC²³⁴ e norma conformadora do CP, do CPP e da CRP.

Em 2008, na vigência do CPA/91, o procedimento regulamentar²³⁵ do RUMC, foi iniciado officiosamente pela APris, por já ter sido aprovado pelo Parlamento o novo CEP, que iria introduzir “alterações na matéria dos *meios coercivos* e prevê um *Regulamento Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais*, que (...) vinha há muito carecendo de regulamentação, quer por insuficiente densificação da matéria na legislação (...), quer pelo aparecimento de meios coercivos mais sofisticados, cuja utilização deve ser precedida de regras claras e inequívocas”²³⁶.

As conclusões de um grupo de trabalho multidisciplinar, culminaram na apresentação do *projecto do regulamento*, acompanhado da respectiva nota justificativa²³⁷. As associações sindicais do CGP foram ouvidas, embora, sem ser feita menção da participação destes interessados. O *projecto do regulamento* não foi submetido à apreciação pública, nem dada uma visibilidade ou divulgação (interna/externa) adequada, desrespeitando (parcialmente) o *princípio da publicidade*. Estas informações foram confirmadas e complementadas junto das referidas entidades representativas.

Este regulamento, que classifica(ría)mos como um *regulamento complementar especial* – complementar porque a sua lei habilitante é auto-exequível; especial porque

²³² Cf. art. 4 do EPCGP.

²³³ Cf. art. 95/8/9 do CEP.

²³⁴ RMUC, disp. em anexo n.º 3.

²³⁵ Cf. arts., 114 a 119 do CPA/91.

²³⁶ Excerto do desp. de aprovação do RUMC – V. anexo n.º 2.

²³⁷ Cf. art. 116 do CPA/91.

regula uma relação jurídica especial de DAdm –, tem os profissionais do CGP como destinatários imediatos e os reclusos como destinatários “mediatos”, embora possam os seus efeitos, ser extensivos a terceiros, *i.e.*, cidadãos que se encontram numa relação geral mas, por se encontrarem no *espaço do SP ou no “raio de actuação” do CGP*, os seus efeitos jurídicos podem-se projectar para sua esfera pessoal. Na verdade, o CGP, tem funções que se estendem “extra-muros” do *espaço prisional*, por força do exercício (específico) das suas acções.

O administrado, enquanto sujeito de um estatuto ou relação especial, quer de uma relação geral de DAdm com os Serviços Prisionais, “*há matérias não reguláveis por regulamentos internos*. Tem de ser a lei (ou regulamento fundado em lei) a regulá-los. (...) Enquanto pessoas (...), são-lhes também reconhecidos”²³⁸ DLG, especialmente, o *direito à segurança e à integridade física e moral*. Nesta matéria, não estamos, pois, numa simples relação (especial), *não estamos perante puras normas de organização*. Além dos primeiros, poderá ser envolvido qualquer cidadão, não podendo por isso, o RUMC ser considerado um regulamento (meramente) interno, já que o seu art. 23º dita expressamente, quanto ao “*uso da força sobre cidadãos não reclusos*”, que as suas regras “*aplicam-se aos casos em que o pessoal do Corpo da Guarda Prisional, (...) utilize meios coercivos sobre cidadãos não reclusos*”. Se dúvidas restassem – “os meios coercivos podem ser utilizados, designadamente (...) *para impedir a tirada de reclusos ou a entrada ou permanência ilegais de pessoas no estabelecimento prisional*”²³⁹. Como se pode depreender estas normas, por si só, produzem efeitos extensivos à generalidade da comunidade, classificando-o como um *regulamento administrativo especial misto*, por conter, simultaneamente, dimensões internas e externas – determinando as últimas o regime geral dos regulamentos, aplicando-se, necessariamente, as regras e critérios de todos os demais (regulamentos externos).

O RMUC, mencionado em quatro actos legislativos – CEP, RGEP, LODGRSP e EPCGP –, é essencial à prática diária do CGP, logo, a sua importância incontestável, regulamentando o *uso coercivo da força e equipamentos* pelo pessoal do CGP, em todos os EP e outras instalações dependentes da DGRSP, bem como no decurso de acções ou diligências no seu exterior²⁴⁰, *aplicando-se extensivamente, as suas regras, ao uso da força*

²³⁸ J. COUTINHO DE ABREU, *Sobre os Regulamentos ..., op. cit.*, p. 114.

²³⁹ Cf. art. 2/2/d) do RUMC.

²⁴⁰ *Idem*, art. 1.

sobre cidadãos não reclusos²⁴¹. No que diz respeito à utilização de armas de fogo, o CEP e o RMUC, remetem para o Regime de Utilização de Armas de Fogo e Explosivos pelas FSS²⁴².

O RMUC foi aprovado em 2009 – por despacho da DGSP, de 3/9, com a concordância do ministro da justiça, tendo como base o n.º 4, do art. 123º, do RSP/79²⁴³ – “para vigorar a título experimental até a entrada do novo Código, devendo a sua aplicação ser monitorizada e avaliada, de modo a, sendo caso disso, o regulamento ser revisto após aquela entrada em vigor”²⁴⁴. Como referimos, o seu procedimento regulamentar, decorreu nos anos 2008 e 2009, na vigência do CPA/91, do RSP/79²⁴⁵ e do anterior EPCGP. A publicidade no decurso da sua formação, bem como a sua publicação – em D.R., intranet, web site institucional ou outros locais de estilo – (ainda) não se verificou – sendo divulgado essencialmente através de “papéis” que circularam de mão em mão, “pen drives” e outros meios informáticos (pessoais).

Em 17 de Set. de 2011, na sequência de uma intervenção do GISP²⁴⁶, no EP de Paços de Ferreira, com recurso a uma arma eléctrica “TASER X26”, o MJ, “em aditamento” ao RUMC, através do despacho n.º 5801/2011 de 28/3²⁴⁷, publicado no D.R., 2ª série, n.º 66, de 4 de Abril, determinou a proibição do uso destes dispositivos eléctricos em situações análogas, sejam alvo de filmagem todas as intervenções do GISP em que haja utilização de armas, (conforme recomendação do Provedor de justiça²⁴⁸) e, considerando “os resultados da monitorização da sua aplicação pelo Serviço de Auditoria e Inspeção da DGSP e precedendo consulta do Conselho Consultivo da PGR e da Comissão dos Direitos Humanos da Ordem dos Advogados”, se procedesse à revisão do RUMC. Além disso, enviou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias²⁴⁹, o mencionado despacho, mas a revisão do RUMC, determinada pelo MJ, (ainda) não se verificou.

²⁴¹ *Idem*, art. 23.

²⁴² DL(aut.) n.º 457/99 de 5/11; cf. PBUFAFFRAL – ONU.

²⁴³ RSP/79 – DL n.º 265/79, de 1/8, revogado pela Lei n.º 115/2009 de 12/10, que aprovou o novo CEP.

²⁴⁴ Excerto do ofício enviado pela DGSP ao MJ – V. anexo n.º 2.

²⁴⁵ É nosso entendimento que o RSP/79 deveria ter sido aprovado através de lei da AR ou DL com autorização legislativa; cf. arts., 167/c) e 168 da CRP/versão76

²⁴⁶ Disp. em: [rtp.pt](#).

²⁴⁷ V. comunicado do Gabinete de Imprensa do MJ, disp. em: [Portal Citius – nota sobre despacho](#).

²⁴⁸ Proc. R-4907/10 (A6), da Provedoria de Justiça – V. anexo n.º 4.

²⁴⁹ V. anexo n.º 1.

1.1. Posição Adoptada

O RUMC, foi aprovado por despacho da DGSP e com concordância do MJ²⁵⁰. Se dúvidas existissem, *actualmente* estão dirimidas: a *competência para a aprovação do RUMC e outros regulamentos, cabe ao membro do Governo* responsável pela área da justiça, sob proposta do dirigente máximo da APriS.²⁵¹ O seu projecto, na verdade, teve por base uma adaptação da NEP-OPSEG/DEPOP/01/05, DN/PSP de 2004²⁵² ao CGP.

O RSP/79, enquanto lei habilitante (vigente até 9/4/2010), suscita-nos dúvidas quanto ao seu “poder jurídico” em razão da matéria e, embora aparentemente estejamos perante uma incompetência orgânica, parece-nos sanada pela (posterior) concordância do MJ, embora a competência originária coubesse a este.

Curiosamente, a RSP/91 fazia referência a vários regulamentos internos – a aprovar pelo DGSP, sob proposta do diretor do EP, homologados pelo MJ –, mas quanto ao *regime dos meios coercivos* (arts., 122º a 126º), não se verificava qualquer habilitação legal que atribuísse ao DGSP competência para aprovação de regulamentos respeitantes a esta matéria. No fundo, ficamos com a ideia de que o órgão suportou a aprovação numa *dupla habilitação legal*, de certo modo, adaptando à sua fundamentação o n.º 14 do preâmbulo do CPA/91. Num primeiro momento baseia-se no n.º 4, do art. 123º, da RSP/91 – norma que lhe permitia, apenas, a regulamentação dos meios auxiliares da força corporal e tipos de armas, *i.e.*, os equipamentos (não as regras). Num segundo momento, invoca o novo CEP – aprovado mas (ainda) não publicado. Coloca-se a questão do que pode acontecer ao regulamento após a lei habilitante (RSP/79) ter sido revogada. Além da jurisprudência²⁵³ e da doutrina, o novo CPA veio dissipar qualquer dúvida²⁵⁴. Neste caso, pensamos que essa questão não se coloca, uma vez que o novo CEP – no qual o órgão alicerçou parte da sua fundamentação – já previa o RUMC, embora a nova lei (aprovada na AR) ainda não tinha sido publicada, o que veio a verificar-se em 12/10/2009, para vigor após 180 dias de *vacatio legis* – 10/04/2010.

²⁵⁰ Noticiado a 4/9/2009, disp. em: rtp.pt.

²⁵¹ Cf. art. 7/1(o) a t), da LODGRSP.

²⁵² Em nossa opinião, um “regulamento disfarçado” – não disponibilizado por se tratar de documento classificado como “reservado”.

²⁵³ Cf., Ac. n.º 126/87 do TC, Proc. N.º 55/86 126/1987; Ac. do STA de 01/10/2014, Proc. 01548/13; v. SARA YOUNIS DE MATOS, “Eficácia e Caducidade no Direito Administrativo Comum”, in AA.VV, *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, Tiago Serrão, Vol. II, 5ª Ed., AAFDL, Lisboa, 2020, pp. 470 e ss.

²⁵⁴ Cf. art. 145/2.

Como sabemos, “nenhuma matéria pode ser regulada *ab initio* por via de regulamento. No princípio há-de estar sempre uma lei. O regulamento é sempre pós legislativo”²⁵⁵, logo, entendemos que o RMUC nunca poderia ter produzido efeitos antes da vigência do CEP, ainda que publicado, após regularmente aprovado pelo órgão competente.

Nas FSS, o *uso da força*, é “em última linha”, concretizado através de normas internas – algumas de acesso condicionado²⁵⁶ – complementadas por “manuais” de procedimentos técnico-táticos e de acesso restringido aos seus operacionais – opção que corroboramos. Grande parte das referidas normas internas, quanto à sua “tipologia”, não passam de regulamentos disfarçados e não propriamente uma intencional “fuga do regulamento” conforme o aludido por PEDRO GONÇALVES²⁵⁷. Relativamente à produção de efeitos, parece-nos existir aqui a intenção do órgão emissor, no âmbito do seu poder hierárquico, que determinadas normas produzam efeitos jurídicos internos – *i.e.*, apenas (directamente) na esfera dos destinatários que integram a organização – relativos a condutas ou procedimentos (vinculativos) a tomar pelos profissionais, mas que, no caso de entidades que podem fazer uso da força, os seus efeitos poderão respaldar para o exterior e reflectirem-se em terceiros, *i.e.*, no cidadão comum (enquanto potencial ou colateral destinatário) – é o que acontece com o RUMC. Considerando que estas normas “internas” têm influência directa no modo de actuação do CGP na (e perante a) comunidade, os seus efeitos jurídicos poderão reflectir-se, além do recluso e funcionários, (indirectamente) no cidadão enquanto sujeito de relação gerais e, por conseguinte, os efeitos “reais” projectarem-se e verificarem-se directamente no visado²⁵⁸ – restrição material imediata e directa do direito à integridade física, à liberdade ou à vida.

A influência e o valor do RMUC são inquestionáveis, referido em quatro diplomas legais – não pode ter cariz secreto –, é sem dúvida merecedor de vigência plena na ordem jurídica, continuando, “ausente” *por falta de publicidade*²⁵⁹. Não obstante, a APris, desde 8/9/2009²⁶⁰, aplica o RUMC como se de uma *norma plenamente vigente* se tratasse, tendo vindo a aplicar sanções decorrentes da instauração de procedimentos disciplinares, por violação de regras nele plasmadas. Aliás, salienta-se a posterior emissão, pelo dirigente

²⁵⁵ J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. II, *op. cit.*, p. 73.

²⁵⁶ V. nota 4.

²⁵⁷ Cf., PEDRO GONÇALVES, *Manual...*, *op. cit.*, p. 431.

²⁵⁸ *Ex. vi*, art. 23.

²⁵⁹ Pode ser consultado na página oficial do Conselho da Europa em: coe.int.

²⁶⁰ *Ex vi* art. 2 da Lei Formulária – o CPA/91 não continha esta norma.

máximo, de orientações internas, sustentadas neste regulamento, com procedimentos obrigatórios a tomar, após o uso dos meios coercivos. Regulamentação “interna” que se projecta para fora da organização, ao referir que “a utilização de meios coercivos é sempre seguida (...) de exame médico (...). Obtido o consentimento (...) as lesões registadas devem ser fotografadas”²⁶¹. Veja-se, novamente, o art. 23º...

Quanto ao já mencionado despacho n.º 5801/2011 do MJ, consideramos como um simples aditamento ao (ainda em vigência experimental) RUMC, limitando-se a transcrever o art. 11º e a assumir novamente, a nível governamental (em 2011), a sua vigência temporária e limitada, formalmente caducada, com a entrada em vigor do CEP. Ademais, o regulamento “mãe” não tendo sido publicado, consideramos que o referido acto administrativo, apenas produz efeitos jurídicos plenos quanto ao art. 11º – tornando-o (isoladamente) eficaz – e às determinações finais: proibição do uso do “TASER” em situações idênticas; filmagem das intervenções do GISP em que haja recurso a armas (em acolhimento das recomendações do Provedor de Justiça); ordenando a revisão do RUMC (a aguardar a sua execução...)

Da interpretação ao despacho do MJ, segundo nos parece, foi dado pela APriS um sentido demasiado extensivo e “hiperbólico”²⁶², levando praticamente ao desuso desta (imprescindível) arma não letal, traduzindo-se em considerável *prejuízo para o interesse público em geral*, precisamente porque, com a privação deste meio (pouco gravoso), *i.e.*, hipoteticamente adequado para a resolução de diversos incidentes, passou a ser utilizado um meio coercivo “superior”, supostamente mais gravoso – desadequado e desproporcional –, com reflexo directo na (des)protecção dos DF pessoais, concretamente no direito à integridade física e, num limite, no direito à vida, podendo resultar em prejuízos irreparáveis.

Perante o exposto, pese embora se tenham verificado alguns vícios procedimentais no decurso do processo de elaboração do RUMC, nomeadamente, a falta de publicitação do seu início e a (insuficiente) apreciação pública (arts.º 117º e 118º do CPA/91), tendo em conta a natureza da matéria, poderá aceitar-se esta “publicidade mitigada”, considerando-se sanados pela audição e participação dos representantes sindicais nos trabalhos, enquanto (maiores) interessados.

²⁶¹ Ofício Circular n.º 1/2011/SAI/DGSP; Circular n.º 4/2016/SAI/DGRSP – V. anexo n.º 6.

²⁶² Motivado pela “agitação política” após a comunicação social divulgar o uso do “TASER” (v. Cap. III, .1, *in fine*).

O RUMC é *válido*, prescreve uma conduta alinhada com os valores ao nível do conteúdo, mas é *inefcaz*²⁶³. Como *regulamento misto*, todos necessitam ter conhecimento da sua formação e vigência, através da sua publicidade²⁶⁴ e da publicação²⁶⁵ (intra e extra-organização), tornando-o *efcaz com a sua integração plena na ordem jurídica* – momento que toca com a determinação da *vigência e eficácia* – ao adquirir forma vinculativa de âmbito formal, material, pessoal, espacial e temporal, e que acontece após um primeiro momento – o acto criador da normatividade jurídica.

A Administração, designadamente a APriS, a IGSJ e mesmo o Governo – órgão superior da AP – assume (a nosso ver, putativamente) o RUMC como norma jurídica obrigatória, que prescreve deveres ou envolve a observância de determinados procedimentos, passando a fazer parte dos conteúdos formativos teórico-práticos. Deste modo, *os membros do CGP*, outros funcionários ou mesmo reclusos, *têm este acto normativo como vigente*, pela prática reiterada, generalizada e prolongada, resultando numa convicção de obrigatoriedade – elementos, material e psicológico –, o que nos leva por um caminho dicotómico: na dimensão material o regulamento existe e produz(iu) efeitos; na dimensão formal, por falta de publicidade, é *juridicamente inefcaz*²⁶⁶ – cf. art. 119º, n.º 2 da CRP.

Na versão/76 da CRP “determinava-se a *inexistência* como consequência da falta de publicidade”²⁶⁷ de modo a evitar leis de carácter secreto – tese ainda hoje defendida, mas longe de ser pacífica.

Na realidade, desde a aprovação e “assumida vigência”, o RUMC “impulsionado” pela APriS, produziu efeitos jurídicos, que se verteram e incrustaram na esfera jurídica de muitos profissionais do CGP – traduzidos, essencialmente, em sanções disciplinares –, criados pela *práxis*, com valor vinculativo, prático e institucional. A APriS, com uma prática administrativa muito sólida, tem-no como *vigente*, embora (apenas) dotado de vinculatidade material – *fonte material de DAdm* – não nos permitindo, afirmar a sua inexistência e, ao mesmo tempo, a sua eficácia – é um “acto normativo imperfeito”.

O RUMC existe e produz(iu) efeitos – não se pode fugir dessa realidade –, a sua aceitação, assunção e consciência de vinculatidade pelos sujeitos dentro da organização,

²⁶³ V. Cap. II, .3.

²⁶⁴ Cf. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. II, *op. cit.*, p 134.

²⁶⁵ Cf. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, p. 878 e s.

²⁶⁶ V. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. II, *op. cit.*, pp. 134 e ss.

²⁶⁷ V. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito ...*, *op. cit.*, p. 880.

concretamente pelos membros do CGP é evidente, mas ainda que *do ponto de vista formal seja ilegalmente aplicado, materialmente não é*, nem o regulamento nos parece ferido de ilegalidade material. A verdade é que os princípios da legalidade e da juridicidade²⁶⁸, não foram integralmente cumpridos, durante o seu processo de formação, originando pequenos vícios (sanáveis do nosso ponto de vista), tendo o procedimento regulamentar sido interrompido imediatamente antes da fase de integração de eficácia, encontrando-se “suspense”.

Nesta medida, considerando a prática de alguns actos administrativos sustentados no RMUC (ainda que parcialmente), actos potencialmente lesivos, é imprescindível através de uma ponderação cuidada, solucionar conflitos que envolvam valores ou opções que se possam ter traduzido em actos lesivos aos membros do CGP – o caso do ilícito disciplinar –, de modo a garantir um equilíbrio entre a sanção e a *necessária estabilização do sistema jurídico-administrativo prisional*.

Neste sentido defendemos, que por razões excepcionais de segurança jurídica, de equidade, de proporcionalidade e de interesse público, é desaconselhável e imprudente o acto de reversão ou “destruição” *ad nutum* da autoridade administrativa – por impossibilidade de aplicação dos regimes da revogação²⁶⁹, da invalidade e da caducidade – dos efeitos produzidos, podendo resultar em graves consequências jurídicas (e não só), uma decisão administrativa de “anulação material” do RUMC com efeitos *ex tunc*, e de todos os actos administrativos praticados. De salientar que dos regimes referidos, apenas se poderá recorrer ao instituto da reclamação com as devidas adaptações.

Pelos motivos invocados, é nosso entendimento que se justifica a manutenção dos efeitos jurídicos produzidos e consolidados, sem prejuízo da revogação ou anulação, pelo autor, nos termos gerais, de actos administrativos (sanções) em determinados casos individuais e concretos e do acesso, pelos interessados, à tutela jurisdicional efectiva, nomeadamente à Justiça Administrativa.

A importância do RUMC é inequívoca, como forma de concretizar os tipos e as condições de utilização dos meios coercivos, conforme o previsto na sua lei habilitante – o CEP – encontrando-se a regulamentação pela nesta matéria “suspensa”, apenas por falta de publicidade no “jornal oficial”, o *Diário da República*, determinando, a falta de publicação,

²⁶⁸ V. J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição...*, vol. II, *op. cit.*, p. 798 e s.

²⁶⁹ Cf. art. 146/2.

a *ineficácia jurídica* do acto normativo. Procedimento ainda tempestivo e oportuno que, do nosso ponto de vista analítico, poderá e deverá “ser descongelado” pela AP, de modo à sua integração plena na ordem jurídica. Até se verificar a sua publicação, o RUMC não deverá, nem poderá operar nem produzir qualquer efeito prospectivo, que resulte em actos desfavoráveis ou lesivos para os interessados.

Considerando a sua *ineficácia jurídica e ilegalidade formal*, pese embora não sejam conhecidas decisões judiciais que tenham aplicado qualquer norma do RUMC, estas normas não poderão ser invocadas, nem aplicadas pelos tribunais, por não vigorarem na ordem jurídica.

Indubitavelmente, o RUMC foi “criado” sem respeitar integralmente algumas fases e/ou actos necessários, constitucionalmente e legalmente impostos, nomeadamente a procedimentalização regulamentar prevista na CRP e no CPA/91, violando princípios e regras – alguns que consideramos sanados(veis) – contudo a fase de integração de eficácia, através da publicação é imperativa, o que nos leva a classificá-lo, *do ponto de vista formal*, como um “*pseudo-regulamento*”.

CONCLUSÃO

Os DF, enquanto faculdades jurídicas essenciais, intimamente ligados com a dignidade da pessoa humana, com os princípios conformadores do Estado de Direito Democrático, os DLG (*strictu sensu*), núcleo fundamental da (con)vivência em sociedade, a sua suspensão ou restrição deve acontecer apenas no estritamente necessário, não podendo (em regra) afectar, entre outros, o direito à liberdade, à segurança, à integridade pessoal, à vida – não existem direitos absolutos, excepto o que contender com o princípio da dignidade da Pessoa Humana.

A AP em geral e a APris em específico, por vezes, para concretizar ou implementar determinadas medidas e permitir o restabelecimento do equilíbrio, necessita fazer uso da força, aplicando os *meios coercivos* imprescindíveis para restabelecer a paz jurídica e social, optando pelo meio que, nas circunstâncias concretas, permita atingir o fim pretendido, causando o mínimo dano aos bens juridicamente protegidos.

A *utilização de meios coercivos* obedece ao princípio da proporcionalidade em sentido amplo. A sua *regulação e regulamentação* deve respeitar, entre outros, os princípios da legalidade e da juridicidade da Administração, estando esta subordinada e vinculada à Constituição, à lei e ao direito, onde encontra o fundamento jurídico do poder regulamentar, modelado e atribuído pelo legislador.

Em razão da matéria regulamentada pelo RUMC, por remissão de vários diplomas legais, é urgente a sua publicação. Além da proibição de “leis” secretas, não é legítimo nem se compreende tal reserva, ademais quando disponível na *internet*. Incompreensivelmente, apesar da divulgação pela comunicação social no dia seguinte à sua aprovação, continua – desde 2009 – “desconhecida” do cidadão. Nas *webpages* oficiais das entidades públicas nacionais (incluindo DGRSP) não é possível a sua consulta, em contraste com a acessibilidade na página oficial do *Conselho da Europa*.

Considerando as competências e funções atribuídas pela CRP ao Provedor de justiça, entidade defensora dos DF, seria pertinente a sua intervenção junto da AR, do Governo ou AP, incitando a legislar ou a regulamentar, atendendo em especial o que concerne ao *uso da força no espaço do sistema prisional*, propondo-se por essa via, a aprovação do RUMC, quiçá sob a forma de *decreto regulamentar*, possibilitando um maior controlo da legalidade e da constitucionalidade através da fase suplementar de controlo – a promulgação pelo Presidente da República e a referenda ministerial pelo Governo.

Os *regulamentos* para produzirem efeitos e se tornarem vigentes, têm de respeitar o *princípio da publicidade*, desde o início do seu processo de formação até à publicação, sob pena de *ineficácia jurídica*. Apenas um acto normativo *vigente* pode servir de base ou ser

invocado para a emissão (des)procedimentalizada de actos administrativos individuais e concretos, especialmente de actos potencialmente lesivos e que toquem a estrita esfera pessoal, quer relacionados com sanções disciplinares quer com o uso da força sobre pessoas.

O *Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais* é um regulamento administrativo especial misto, regula matéria que abrange os DLG, a sua aplicação produz(iu) efeitos pessoais, sendo por isso indubitavelmente *imperativa a sua publicação no Diário da República* – sanando por essa via os vícios de que padece –, passando a gozar de plena *vigência* com a sua integração na Ordem Jurídica.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO QUEIRÓ, *Estudos de Direito Público – Obra Dispersa*, Vol. II, Tomo I, Universidade de Coimbra, 2000.

AFONSO QUEIRÓ, *Teoria dos Regulamentos*, 1ª parte, in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXVII.

ANA RAQUEL MONIZ, “Procedimento Regulamentar”, in AA.VV, *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, Tiago Serrão, Vol. II, 5ª Ed., AAFDL, Lisboa, 2020.

ANA RAQUEL MONIZ, *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos*, 2ª Ed., Almedina, Coimbra, 2016.

CESARE BECCARIA, Tradução de JOSÉ DE FARIA COSTA, Revista por PRIMOLA VINGIANO, *Dos delitos e das penas*, 2ª Ed., Gráfica de Coimbra, Coimbra, 2007.

FERNANDO J. BRONZE, *Lições de Introdução ao Direito*, 2ª Ed., Reimp., Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3ª Ed., Almedina, Coimbra, 2006.

HELENA PINTO, “Segurança Prisional, Poder Disciplinar e Direitos e Deveres dos Reclusos”, in AA.VV, *Direitos do Homem Sistema Penitenciário*, coord. Carla Amado Gomes e Ana F. Neves, AAFDL, Lisboa, 2019.

HELENA PINTO, “Segurança Prisional, Poder Disciplinar e Direitos e Deveres dos Reclusos”, in AA.VV, *Direitos do Homem Sistema Penitenciário*, coord. Carla Amado Gomes e Ana F. Neves, AAFDL, Lisboa, 2019.

J. BACELAR GOUVEIA, discurso na conferência: *A Polícia Marítima e a Constituição*, Lisboa, 2015, disp. em: aspm.pt. (17.01.2023).

J. COUTINHO DE ABREU, *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*, Almedina, Coimbra, 1987.

J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 16ª Ed., Almedina, Coimbra, 2017.

J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª Ed., Imprensa da UC, Coimbra, 2017.

J.C. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6.º Ed, Almedina, Coimbra, 2019.

J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª Ed. revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., 14.ª Reimp., Almedina, Coimbra, 2003.

JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª Ed., Âncora, Lisboa, 2009.

JOÃO RAPOSO, *Direito Policial*, Tomo I, Almedina, Coimbra, 2006.

JÓNATAS E. M. MACHADO, *Direito da União Europeia*, 2.ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2014.

JÓNATAS E. M. MACHADO, *Direito Internacional: Do paradigma clássico ao pós – 11 de Setembro*, 4.ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2013.

JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Clássicos Jurídicos – Direito Processual Penal*, 1ª Ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1974.

JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral – Tomo I*, 3.ª Ed., Gestlegal, Coimbra, 2019.

JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3.ª Ed., AAFDL Editora, Lisboa, 2021.

JOSÉ F. DE OLIVEIRA, *Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, 1ª Ed., ISCPSI, Lisboa, 2000,

LICÍNIO L. MARTINS E JORGE A. CORREIA, *Justiça Administrativa – textos e casos práticos resolvidos*, Gestlegal, Coimbra, 2018.

LICÍNIO L. MARTINS, “A actividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, in AA.VV, *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, Tiago Serrão, Vol. II, 5ª Ed., AAFDL, Lisboa, 2020.

M. REBELO DE SOUSA E ANDRÉ S. DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Tomo III*, 1ª ed. Dom Quixote, Lisboa, 2007.

M. GUEDES VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, 6.ª Ed. – Reimp., Almedina, Coimbra, 2021.

MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9ª Ed., Almedina, Coimbra, 1983.

MARIA JOÃO ANTUNES, *Penas e Medidas de Segurança*, Reimp., Almedina, Coimbra, 2018.

MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, “Direito de Polícia”, in AA.VV, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, coord. PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, Vol. I, 1.ª Ed., 2.ª Reimp., Almedina, Coimbra, 2017.

PEDRO GONÇALVES, *Direito Administrativo I*, Coimbra, 2017.

PEDRO GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Reimp. Almedina, Coimbra, 2020.

SARA YOUNIS DE MATOS, “Eficácia e Caducidade no Direito Administrativo Comum”, in AA.VV, *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, Tiago Serrão, Vol. II, 5ª Ed., AAFDL, Lisboa, 2020, pp. 470 e ss.

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 11-06-2015, processo n.º 10468/13, disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/703b23d9b7c5941380257e670037715b?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 23/2002, Processo n.º 797/2001, disponível em:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020023.html>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 304/2008, Processo n.º 428/08, disponível em:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080304.html>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 84/2010, Processo n.º 656/09, disponível em:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100084.html>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 83/2001, Processos ns.º 524/00 a 530/00, disponível em:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010083.html>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 319/94, Processo n.º 730/92, disponível em:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940319.html>

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 126/87, Processo n.º 55/86, disponível em:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19870126.html>

Acórdão do Supremo Tribunal administrativo, de 01/10/2014, Processo n.º 01548/13, disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b977d4ce1df1371f80257d690031b143?OpenDocument>

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, n.º JSTJ00014260, de 05/03/1992, Processo n.º 042302, disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/187d2f32ce7312bb802568fc003a8212?OpenDocument&Highlight=0,JSTJ00014260>

PARECERES e CIRCULARES

Circular n.º 5/2012, de 12 de Março, despacho do Procurador-Geral da República, disponível em:

https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/despachos/despacho_1_2_03.pdf

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º 2/2017, de 10/05/2017, disponível em:

<https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/2134>

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º 28/2008, de 08/05/2008, disponível em:

<https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1710>

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º 162/2003, de 18/12/2003, disponível em:

<https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/1119>

ANEXOS

1. Despacho n.º 5801/2011 do MJ com a remessa para a CACDLG.....75
2. Despacho de aprovação do RUMC pela DGSP e concordância do MJ..... 80
3. Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais..... 83
4. Recomendação da Provedoria de Justiça após o “*incidente Taser*” ao DGSP..... 111
5. Despacho do PGR de 18/08/2010 – Operação EP de Santa Cruz do Bispo.....114
6. Circulares DGSP/DGRSP/SAI sobre procedimentos obrigatórios a tomar após utilização de meios coercivos..... 124

*Do regime - n.º =
CACDLG
Lp. 29/03/2011
Val.*

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

GABINETE DO MINISTRO

DESPACHO

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Única	<u>383014</u>
Entrada/Scida n.º	<u>317</u> Data: <u>25/3/11</u>

1- De acordo com o disposto no artigo 95.º da Lei n.º 115/2009, de 12 de Outubro, que aprovou o novo Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, a utilização de meios auxiliares ou armas por parte do pessoal do corpo da guarda prisional só é admitida quando seja estritamente necessária à salvaguarda ou reposição da ordem e da disciplina ou em caso de legítima defesa ou estado de necessidade (nº7). “A utilização de armas de fogo por parte do pessoal do corpo da guarda prisional obedece aos requisitos e segue o regime das situações de recurso a arma de fogo em acção policial” (n.º8), fixados pelo Decreto-Lei nº 457/99, de 5 de Novembro.

Coube ao **Regulamento de utilização dos meios coercivos nos estabelecimentos Prisionais** - cuja vigência experimental foi autorizada por despacho do Ministro da Justiça de 3.09.09- definir, no seu artigo 11.º, o regime aplicável ao uso de “ Armas e dispositivos eléctricos”, nos termos seguintes:

- 1 – As armas e dispositivos eléctricos visam, de forma instantânea, neutralizar temporariamente a capacidade motora do recluso, através de uma descarga eléctrica de potência e efeitos controlados.
- 2 – A utilização efectiva contra pessoas das armas e dispositivos eléctricos rege-se pelo disposto no n.º 2 do artigo 3.º do decreto-lei n.º 457/99, de 5 de Novembro, com as devidas adaptações.
- 3 – A utilização das armas e dispositivos eléctricos só é permitida quando seja impossível alcançar a mesma finalidade através do uso da força física ou de um gás neutralizante.
- 4 – Para além dos casos previstos no artigo 3.º do decreto-lei n.º 457/99, de 5 de Novembro é ainda permitida a utilização das armas e dos dispositivos eléctricos para incapacitar temporariamente o recluso que ofereça resistência física activa, quando seja inviável ou insuficiente a utilização da força física, dos gases neutralizantes ou de outros meios menos gravosos, nas seguintes circunstâncias:

•
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

GABINETE DO MINISTRO

a) Quando o recluso esteja munido de armas ou objectos contundentes, cortantes, perfurantes ou outros que representem risco idêntico, que sejam aptos a causar ofensa grave à integridade física e manifeste de forma clara a intenção de os utilizar para esse fim;

b) Quando o recluso ofereça resistência física activa de forma especialmente perigosa que cause, ou mostre uma clara intenção de causar, ofensa grave à integridade física.

c) Quando, após a aplicação, ou tentativa de aplicação, das técnicas de restrição e imobilização e das técnicas de impacto, a utilização da força física não tenha alcançado o fim pretendido, mantendo-se a resistência física activa do recluso, concretizada em agressão ou tentativas de agressão.

5 – A quantidade, a duração e a intensidade das descargas eléctricas são as estritamente necessárias para fazer cessar a conduta ilícita do recluso, utilizando-se ciclos tão curtos quanto possível e cessando logo que seja possível imobilizá-lo por outros meios ou algemá-lo.

6 – A arma ou dispositivo eléctrico é apontada ao tronco ou, em alternativa, aos membros inferiores.

7 – É proibido apontar aos olhos o sistema de mira a laser, quando exista.

8 – É proibida, salvo nos casos previstos artigo 3.º do decreto-lei n.º 457/99, de 5 de Novembro, a utilização das armas e dispositivos eléctricos nos seguintes casos:

a) Em reclusas grávidas;

b) Em reclusos cujo estado de saúde seja de grande fragilidade, nomeadamente idosos;

c) Em reclusos que tenham doença cardíaca conhecida;

d) Em reclusos que tenham implantados dispositivos do tipo “pacemaker” ou desfibrilhador;

e) Em crianças;

f) Quando exista risco de atingir outras pessoas, excepto contra reclusos que se mantenham agrupados e desobedeçam a uma ordem reiterada para dispersar, afectando de forma grave a ordem ou a segurança prisional, quando não seja possível conseguir a sua dispersão através de meios menos gravosos;



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

GABINETE DO MINISTRO

- g) Em locais ou ambientes onde existam substâncias inflamáveis;
 - h) Quando o recluso tenha antes sido pulverizado com gases neutralizantes que deixem resíduos inflamáveis;
 - i) Quando da sua utilização possa resultar uma queda de grande altura.
- 9 – As armas e dispositivos eléctricos não se destinam a distribuição de rotina, permanecendo no armeiro, do qual só podem ser retirados quando seja previsível a necessidade da sua utilização, por ordem do director do estabelecimento prisional ou, no caso do GISP, do director de serviços de segurança.
- 10 – O recluso é previamente advertido da intenção de utilizar a arma ou dispositivo eléctrico, salvo nos casos em que a advertência possibilite ao recluso impedir eficazmente essa utilização.
- 11 – Sempre que possível, é assegurada a presença, prévia à utilização da arma ou dispositivo eléctrico, no local da utilização ou próximo deste, de um médico ou enfermeiro, o qual presta assistência ao recluso logo que este se encontre imobilizado e deixe de representar perigo.
- 12 – Quando não seja possível a assistência prevista no número anterior, o recluso é imediatamente apresentado ao médico.
- 13 – Quando seja utilizada arma ou dispositivo eléctrico, o pessoal do Corpo da guarda prisional actua de forma a, tanto quanto possível, amparar a queda ao solo do recluso, de forma a evitar que desta lhe possa resultar lesão grave.
- 14 – Sempre que ocorra a utilização de uma arma ou dispositivo eléctrico, este é imediatamente guardado em invólucro lacrado, acompanhado de exemplares dos discos de identificação do cartucho utilizado, projectados durante a utilização, procedendo-se ao seu envio, no prazo máximo de 24 horas, à direcção de serviços de segurança.
- 15 – As armas e dispositivos eléctricos são utilizados apenas por pessoal treinado para esse efeito e para isso autorizado pelo director de serviços de segurança.
- 16 – O transporte de armas ou dispositivos eléctricos é feito em coldre situado do lado oposto àquele que transporta a arma de fogo.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

GABINETE DO MINISTRO



2- O recente inquérito à utilização de uma arma TASER X26, pelo GISP, em intervenção levada a cabo no dia 17.09.2010, na secção de segurança do Estabelecimento Prisional de Paços de Ferreira, levou à abertura de processos disciplinares ainda em curso. Foi também dada ao Ministério Público notícia dos factos apurados, nos termos do artigo 8.º do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas.

3- Enquanto decorrem, nos termos da lei, as diligências decorrentes das iniciativas mencionadas, importa, contudo, não deixar de tomar medidas que inequivocamente reforcem a tutela de direitos fundamentais e previnam situações como a ocorrida, devendo ao mesmo tempo impulsionar-se o já previsto processo de revisão do regulamento de utilização de meios coercivos, avaliando a forma como tem vindo a ser aplicado.

Assim, determino que:

- a) Não sejam utilizadas armas e dispositivos eléctricos em situações idênticas ou similares à ocorrida no dia 17.09.2010, na secção de segurança do Estabelecimento Prisional de Paços de Ferreira;
- b) Sejam objecto de filmagem integral quaisquer intervenções do GISP em que haja utilização de armas, incluindo armas e dispositivos eléctricos, nos termos sugeridos pelo Provedor de Justiça, e nas condições por este delineadas no processo R-4907/10 (A6), devendo o respectivo regime de captação, conservação e destruição das imagens constar de despacho do Director-Geral dos Serviços Prisionais, ouvida a CNPD;
- c) Se proceda à revisão do Regulamento de utilização dos meios coercivos nos estabelecimentos Prisionais, tendo em conta os resultados da monitorização da sua aplicação pelo Serviço de Auditoria e Inspeção da DGSP e precedendo



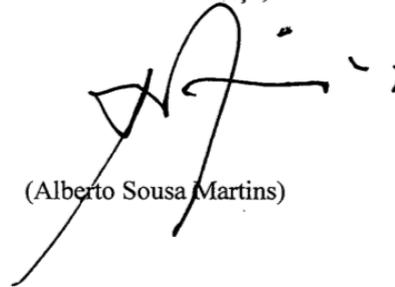
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

GABINETE DO MINISTRO

consulta do Conselho Consultivo da PGR e da Comissão dos Direitos Humanos
da Ordem dos Advogados.

Ministério da Justiça, 28 de Março de 2011

O Ministro da Justiça,



(Alberto Sousa Martins)



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS
Gabinete da Directora - Geral

DESPACHO

Assunto: Aprovação do Regulamento de utilização dos meios coercivos nos estabelecimentos prisionais

Considerando que foi já aprovado pela Assembleia da República o novo Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade;

Tendo em conta que o novo diploma introduzirá alterações na matéria dos meios coercivos e prevê um Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais, que deverá concretizar os tipos e as condições de utilização de meios coercivos;

Atendendo a que a utilização de meios coercivos no âmbito do sistema prisional vinha há muito carecendo de regulamentação, quer por insuficiente densificação da matéria na legislação que regula a execução de penas e medidas privativas da liberdade (DL n.º 265/79, de 1 de Agosto) quer pelo aparecimento de meios coercivos mais sofisticados, cuja utilização deve ser precedida de regras claras e inequívocas.

Reconhecendo o excelente resultado de reflexão e de consolidação das práticas existentes levada a cabo por um grupo de trabalho alargado e com diferentes perspectivas sobre a matéria, o qual culminou com a apresentação do projecto de Regulamento em anexo;

Revelando-se oportuno e prudente submeter esta regulamentação a um período de aplicação experimental, sujeita a monitorização e avaliação que possibilitem o aperfeiçoamento do instrumento normativo antes de se consolidar a matéria com a entrada em vigor do novo Código de Execução de Penas

Atenta a competência atribuída ao Director-Geral dos Serviços Prisionais pelo n.º 4 do artigo 123.º do Decreto-lei n.º 265/79, de 1 de Agosto,

Determino:

1. Ao abrigo do n.º 4 do artigo 123.º do Decreto-lei n.º 265/79, de 1 de Agosto, aprovo o Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Estabelecimentos Prisionais, em anexo.

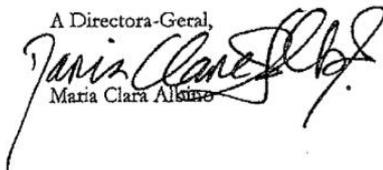
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS
Gabinete da Directora-Geral

2. O presente Regulamento vigora em todos os estabelecimentos prisionais, a título experimental, até à entrada em vigor do novo Código de Execução de Penas e Medidas Privativas da Liberdade.
3. Para a correcta aplicação do Regulamento, a Direcção de Serviços de Segurança e o Centro de Formação Penitenciária promovem acções de formação que abrangem profissionais do Corpo da Guarda Prisional de todos os Estabelecimentos Prisionais.
4. A monitorização e avaliação do presente Regulamento são asseguradas por um grupo de trabalho cuja composição e regras de funcionamento me será proposta pelo Sr. Subdirector-Geral, Dr. Paulo Moimenta de Carvalho, no prazo de trinta dias.

Divulgue-se internamente o presente Despacho e dê-se conhecimento do mesmo ao Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Justiça.

Lisboa, 3 de Setembro de 2009

A Directora-Geral,


Maria Clara Almeida

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS
Gabinete da Directora - Geral

Correio
3.9.09
Albino

Exmo. Senhor
Ministro da Justiça

Excelência,

Proposta: Aprovação do Regulamento de utilização dos meios coercivos nos estabelecimentos prisionais

Considerando que foi já aprovado pela Assembleia da República o novo Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade;

Tendo em conta que o novo diploma introduzirá alterações na matéria dos meios coercivos e prevê um Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais, que deverá concretizar os tipos e as condições de utilização de meios coercivos;

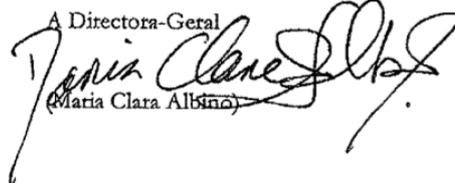
Sendo desde há muito sentida no sistema prisional a necessidade de regulamentar esta matéria;

Atenta a competência atribuída ao Director-Geral dos Serviços Prisionais pelo n.º 4 do artigo 123.º do Decreto-lei n.º 265/79, de 1 de Agosto,

Proponho-me, obtida a concordância prévia de Vossa Excelência, ao abrigo deste artigo, aprovar o Regulamento de Utilização dos Meios Coercivos nos Serviços Prisionais, para vigorar a título experimental até à entrada em vigor do novo Código, devendo a sua aplicação ser monitorizada e avaliada, de modo a, sendo caso disso, o Regulamento ser revisto após aquela entrada em vigor.

À Superior Consideração de Vossa Excelência

Lisboa, 3 de Setembro de 2009

A Directora-Geral

(Maria Clara Albino)

Travessa da Cruz do Toref, n.º 1 - 1150-122 Lisboa - Tel. 218812200 - Fax. 218853653 - E-mail: correio.gandg@dgsjp.mj.pt
Apartado 21207 - 1131-001 Lisboa

REGULAMENTO DE UTILIZAÇÃO DE MEIOS COERCIVOS NOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS

Artigo 1.º

Objecto e âmbito de aplicação

1 - O uso de meios coercivos, por parte do corpo da guarda prisional, em todos os estabelecimentos prisionais dependentes da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP), bem como na execução de qualquer tipo de diligências no exterior dos estabelecimentos prisionais que envolvam a custódia de reclusos ou a sua recaptura, rege-se pelo disposto no presente regulamento.

2 - Este regulamento dispõe ainda sobre o equipamento de protecção individual e os acessórios do armamento e equipamento utilizados pelos elementos do corpo da guarda prisional.

Artigo 2.º

Princípio da necessidade

1 – Os meios coercivos só podem ser utilizados quando tal seja imprescindível para afastar um perigo actual para a integridade física das pessoas, para a ordem ou para a segurança do estabelecimento prisional que não possa ser afastado de outro modo, quando se mostrem esgotados ou inviáveis todos os outros meios disponíveis.

2 – Respeitando o disposto no número anterior, os meios coercivos podem ser utilizados, designadamente:

- a) Para impedir actos individuais ou colectivos de insubordinação, rebelião, amotinação ou evasão;
- b) Para evitar a prática, pelo recluso, de quaisquer actos violentos contra bens jurídicos pessoais ou patrimoniais do agente, de terceiros ou do próprio recluso;
- c) Para vencer a resistência activa ou passiva do recluso a uma ordem legítima;
- d) Para impedir a tirada de reclusos ou a entrada ou permanência ilegais de pessoas no estabelecimento prisional.

3 – Em qualquer caso, a utilização de meios coercivos restringe-se ao tempo estritamente indispensável para realizar o objectivo que visam alcançar, devendo essa utilização cessar de imediato logo que se mostre afastado o perigo que se pretendeu eliminar.

4 – É proibida a utilização de quaisquer meios coercivos como medida disciplinar, sanção ou castigo.

5 – A utilização de meios coercivos é sempre precedida de advertência, salvo nos casos em que a realização da advertência seja incompatível com a urgência da actuação ou, por qualquer forma, impossibilite afastar eficazmente o perigo que determina a sua utilização.

6 – A advertência de recurso a arma de fogo deve indicar de forma clara que vai ser utilizada uma arma de fogo, podendo consistir na realização de disparos de aviso para o ar, quando não haja outra forma de a fazer, nomeadamente quando um aviso verbal for inaudível pelo visado.

Artigo 3.º

Princípio da adequação

1 – É proibida a utilização de quaisquer meios coercivos não previstos no presente regulamento ou na lei.

2 – A utilização dos meios coercivos obedece ao disposto no presente regulamento e na lei, bem como às regras e instruções técnicas emitidas pela DGSP.

3 – Os meios coercivos não podem ser utilizados de forma cruel ou degradante, nem de modo que afecte a dignidade do recluso.

4 – Os meios coercivos são utilizados de modo a atingir o objectivo pretendido causando a menor lesão possível ao recluso visado.

5 – De entre os meios coercivos disponíveis é sempre escolhido aquele que nas circunstâncias concretas permita atingir o fim pretendido causando a menor lesão possível ao recluso visado.

6 – A utilização de armas só é permitida quando seja absolutamente inviável dominar o recluso apenas pelo recurso à simples coacção física, designadamente quando daí decorra risco sério para a integridade física do pessoal do corpo da guarda prisional.

7 – Os meios coercivos devem ser utilizados, tanto quanto possível, de forma a dominar o recluso através da sua retenção física, imobilizando-o, restringindo-se o recurso à utilização de técnicas de impacto e de armas aos casos em que a imobilização do recluso se mostre inviável.

8 – O pessoal do corpo da guarda prisional utiliza apenas os equipamentos, meios auxiliares e armas distribuídos pela DGSP, sendo proibido o uso de quaisquer equipamentos, meios auxiliares ou armas adquiridos, ainda que legalmente, a expensas próprias, mesmo que idênticos aos distribuídos pela DGSP.

9 – As armas só podem ser exibidas para intimidar quando se verificarem as circunstâncias em que, nos termos da lei e do presente regulamento, a sua utilização é permitida e apenas como forma de, através da dissuasão, fazer cessar os factos que legitimariam a utilização.

Artigo 4.º

Proibição do excesso

1 – O meio coercivo escolhido, bem como a forma da sua utilização, não podem ser susceptíveis de causar dano ou lesão desproporcionados face ao perigo que se visa afastar.

2 – A utilização de meios coercivos susceptíveis de causar ofensa à integridade física grave ou permanente só é possível para repelir uma agressão actual e ilícita, contra o agente ou contra terceiros, que crie perigo sério de ofensa grave para a vida ou para a integridade física.

Artigo 5.º

Procedimentos obrigatórios

1 – Qualquer elemento do corpo da guarda prisional que utilize meios coercivos sobre um recluso dá imediato conhecimento superior da ocorrência, verbalmente e pelo meio de comunicação mais rápido de que disponha, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

2 – Qualquer elemento do corpo da guarda prisional que utilize meios coercivos sobre um recluso participa o facto ao director do estabelecimento prisional, por escrito, logo após a ocorrência, utilizando obrigatoriamente para esse efeito o formulário constante do anexo I.

3 – A participação referida no número anterior contém a indicação das circunstâncias de tempo, lugar e modo, identificando todas as pessoas envolvidas e indicando, de forma precisa, quais os exactos meios coercivos utilizados, os fundamentos e o modo da sua utilização, bem como as lesões visíveis que daí tenham eventualmente resultado.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

- 4 – O director do estabelecimento prisional comunica a utilização de meios coercivos ao director-geral dos serviços prisionais por telefone, logo que dela tenha conhecimento e, subsequentemente, no prazo de 24 horas, comunica-a por escrito ao director-geral e ao Serviço de Auditoria e Inspeção, por correio electrónico ou telefax.
- 5 – No caso de utilização dos meios coercivos pelo GISP, o director de serviços de segurança efectua as comunicações previstas no número anterior.
- 6 – A utilização de meios coercivos dá sempre lugar à abertura de inquérito logo que dela se tenha conhecimento, ainda que não sejam efectuadas a comunicação e a participação previstas nos números anteriores.
- 7 – Logo que concluído, o inquérito é remetido ao director-geral dos serviços prisionais.
- 7 - O recluso sujeito a meios coercivos é imediatamente assistido pelo médico, incumbindo ao pessoal do corpo da guarda prisional presente efectuar as diligências necessárias para esse efeito.
- 8 – O disposto no número anterior não prejudica o dever de assistir o recluso, prestando-lhe todos os cuidados necessários, enquanto este não seja examinado pelo médico.

Artigo 6.º

Tipos de meios coercivos

- 1 – São meios coercivos a coacção física, os meios auxiliares da coacção física, as armas e os meios ciotécnicos.
- 2 – Considera-se coacção física a que é exercida sobre pessoas através da utilização de força corporal, utilizando técnicas de restrição e imobilização do recluso ou utilizando técnicas de impacto.
- 3 – São meios auxiliares da coacção física as algemas.
- 4 – São armas, para efeito do presente regulamento:
 - a) Os gases neutralizantes;
 - b) As armas ou os dispositivos eléctricos imobilizantes ou atordoantes;
 - c) O bastão de serviço;
 - d) O bastão de manutenção da ordem;
 - e) O bastão extensível
 - f) As granadas atordoantes do tipo flash-bang;
 - g) As armas de fogo.

Artigo 7.º

Utilização da coacção física

- 1 – O uso da força física sobre um recluso faz-se, prioritariamente, através de técnicas de restrição e imobilização.
- 2 – O uso de técnicas de impacto, nomeadamente com os punhos fechados ou com os pés, só é possível no caso de o recluso agredir, agarrar ou manietar outra pessoa, ou tentar fazê-lo, e desde que não seja possível o uso de técnicas de restrição e imobilização.
- 3 – As técnicas de impacto são utilizadas como um meio para possibilitar a aplicação de técnicas de restrição e imobilização e, subsequentemente, a algemagem.
- 4 – É proibido utilizar quaisquer técnicas de impacto quando o recluso não se encontre de pé.
- 5 – As técnicas de restrição e imobilização aplicadas sobre as articulações são, tanto quanto possível, executadas progressivamente, de modo a evitar causar lesões graves.
- 6 – A aplicação de impactos deve ser preferencialmente dirigida às áreas corporais dos membros superiores e inferiores, excluindo as respectivas articulações e a zona dos ombros e das omoplatas.
- 7 – No caso de a aplicação de impactos nas áreas corporais indicadas no número anterior ser manifestamente insuficiente ou inadequada, face ao perigo verificado, podem ser efectuados impactos nas articulações dos membros superiores e inferiores, na parte anterior do troco e na região pélvica.
- 8 – A aplicação da força física na cabeça, pescoço, zona do esterno, coluna vertebral, órgãos genitais e zona inferior das costas só pode ter lugar para impedir agressão, iminente ou em curso, que constitua perigo sério de ofensa grave para integridade física ou para a vida e apenas quando seja manifestamente impossível atingir o mesmo fim através da aplicação de impactos nas áreas corporais indicadas nos números 6 e 7 ou da aplicação de meio menos gravoso.
- 9 – É proibida a aplicação de técnicas de restrição e imobilização, ou quaisquer outras, que impliquem a torção do pescoço.
- 10 – É permitida a utilização de pressão em pontos específicos do corpo como meio de controlo, com excepção dos olhos.
- 11 – Quando o recluso é imobilizado no chão é reduzido ao mínimo o tempo em que permanece em decúbito ventral, procurando evitar-se constrangimentos desnecessários à sua respiração.

Artigo 8.º

Utilização de algemas

- 1 – As algemas podem ser utilizadas, pelo tempo estritamente indispensável, sempre que de outro modo não seja possível evitar que o recluso pratique actos de violência contra bens jurídicos pessoais, do próprio ou de terceiro, ou patrimoniais, bem como para prevenir o perigo de evasão ou tirada de reclusos.
- 2 – Os reclusos devem ser algemados:
 - a) Quando oponham qualquer resistência durante o processo de condução ao local da custódia ou de comparência perante autoridade judiciária ou judicial;
 - b) Quando existam indícios ou suspeitas razoáveis de que possam agir com violência ou tentar a fuga;
 - c) Quando ofereçam resistência física à execução de uma ordem ou serviço legítimos;
 - d) Nas deslocações ao exterior e no transporte em viatura.
- 3 – As algemas são retiradas quando o recluso compareça perante autoridade judicial ou administrativa e durante a realização de acto médico, excepto quando aquela autoridade ou quem realizar o acto médico determinar o contrário.

Artigo 9.º

Procedimentos de algemagem

- 1 – As algemas apenas podem ser aplicadas nos pulsos.
- 2 – As algemas são colocadas e utilizadas de forma discreta, de modo a não expor publicamente o recluso para além do necessário.
- 3 – É proibida a utilização da força após a algemagem, sendo nomeadamente proibida a utilização de quaisquer técnicas de impacto, seja com as mãos vazias, seja com armas, sem prejuízo do disposto no número seguinte.
- 4 - No caso de o recluso, mesmo após a algemagem, continuar a resistir ou a apresentar comportamentos violentos, pode fazer-se uso de gases neutralizantes ou de armas ou dispositivos eléctricos, quando isso seja imprescindível para o dominar;
- 5 - É proibida a utilização das algemas como armas de impacto.
- 6 – As algemas podem ser retiradas para permitir a satisfação de necessidades fisiológicas, a assinatura de documentos legais ou quando os reclusos entrem em compartimentos especificamente destinados à sua permanência.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

7 – O director do estabelecimento prisional pode dispensar o uso das algemas quando a reduzida perigosidade do recluso o permita, tendo em conta o seu estado de saúde, a sua condição física ou a aplicação de medidas de flexibilização do cumprimento da pena.

8 – Os procedimentos de execução da algemagem são aplicados em conformidade com as regras e instruções técnicas emitidas pela DGSP, aplicando-se à utilização das algemas o disposto nos artigos 2.º, 3.º e 4.º.

9 – A utilização das algemas obedece às seguintes regras:

- a) As mãos do recluso são algemadas à frente do corpo, excepto quando, tendo em conta a perigosidade do recluso, seja aconselhável que a algemagem se faça atrás das costas.
- b) Após a algemagem, as algemas ficam bloqueadas, utilizando o mecanismo próprio para o efeito, de modo a impedir que as algemas fiquem progressivamente mais apertadas.
- c) As algemas não podem ficar excessivamente apertadas, sendo colocadas de forma a evitar a produção de lesões cutâneas e o constrangimento da circulação sanguínea.
- d) Após a algemagem, o elemento do corpo da guarda prisional que conduz o recluso é responsável por acautelar a sua integridade física, protegendo-o das quedas e acidentes semelhantes;
- e) Após a algemagem, quando o recluso esteja deitado no solo, é reduzido ao mínimo necessário o tempo em que fica em decúbito ventral, procurando evitar-se constrangimentos desnecessários à sua respiração;
- f) É proibido algemar um recluso a outro, excepto, em caso de absoluta necessidade, nas situações previstas na alínea seguinte;
- g) Quando, em situação de alteração grave da ordem prisional, seja necessário algemar com grande rapidez um número considerável de reclusos, o Grupo de Intervenção e Segurança Prisional (GISP) pode utilizar, como alternativa às algemas, abraçadeiras apropriadas, pelo tempo estritamente necessário, até ser possível a colocação de algemas.

Artigo 10.º

Gases neutralizantes

- 1 – Os gases neutralizantes, químicos ou naturais, são projectados através de gel, de sprays em forma de nuvem, cone ou jacto, ou mediante a utilização de granadas de mão, munições para espingardas ou pistolas, com o objectivo de incapacitar momentaneamente o recluso, primordialmente como forma de permitir a algemagem.
- 2 – O gás é utilizado nos casos em que o recluso ofereça resistência física activa, agredindo, agarrando ou manietando outra pessoa, ou tentando fazê-lo, quando não seja possível fazer cessar essa conduta através da aplicação da força física, ou quando a utilização da força física manifestamente implique expor o pessoal do corpo da guarda prisional a risco sério de ofensa à sua integridade física.
- 3 – Quando projectado através de spray, o gás é direccionado para o peito, tratando-se de um agente químico, ou para a cara, tratando-se de um agente natural.
- 4 – A projecção de gás cessa logo que haja sinais de o recluso estar incapacitado, procedendo-se então à sua algemagem.
- 5 – O gás é projectado de forma a não atingir outras pessoas para além do recluso visado, devendo levar-se em conta a intensidade e a direcção do vento, só podendo recorrer-se a este meio, quando exista risco de atingir outras pessoas, se não existirem outros disponíveis ou se os outros meios disponíveis forem excessivamente gravosos.
- 6 – Os gases em grandes quantidades ou em granadas são utilizados apenas contra reclusos que se mantenham agrupados e desobedeçam a uma ordem reiterada para dispersar, afectando de forma grave a ordem ou a segurança prisional, quando não seja possível conseguir a sua dispersão através de meios menos gravosos.
- 7 – Os meios referidos no número anterior são distribuídos exclusivamente ao GISP.
- 8 – Logo que possível é facultada aos reclusos expostos a gases neutralizantes a possibilidade de lavar e remover os resíduos dos gases, bem como assistência e tratamento médico.
- 9 – Após o recluso estar controlado é verificado se da aplicação do gás resultou obstrução grave das vias respiratórias e é sempre providenciada assistência médica urgente.

Artigo 11.º

Armas e dispositivos eléctricos

- 1 – As armas e dispositivos eléctricos visam, de forma instantânea, neutralizar temporariamente a capacidade motora do recluso, através de uma descarga eléctrica de potência e efeitos controlados.
- 2 – A utilização efectiva contra pessoas das armas e dispositivos eléctricos rege-se pelo disposto no n.º 2 do artigo 3.º do decreto-lei n.º 457/99, de 5 de Novembro, com as devidas adaptações.
- 3 – A utilização das armas e dispositivos eléctricos só é permitida quando seja impossível alcançar a mesma finalidade através do uso da força física ou de um gás neutralizante.
- 4 – Para além dos casos previstos no artigo 3.º do decreto-lei n.º 457/99, de 5 de Novembro é ainda permitida a utilização das armas e dos dispositivos eléctricos para incapacitar temporariamente o recluso que ofereça resistência física activa, quando seja inviável ou insuficiente a utilização da força física, dos gases neutralizantes ou de outros meios menos gravosos, nas seguintes circunstâncias:
 - a) Quando o recluso esteja munido de armas ou objectos contundentes, cortantes, perfurantes ou outros que representem risco idêntico, que sejam aptos a causar ofensa grave à integridade física e manifeste de forma clara a intenção de os utilizar para esse fim;
 - b) Quando o recluso ofereça resistência física activa de forma especialmente perigosa que cause, ou mostre uma clara intenção de causar, ofensa grave à integridade física.
 - c) Quando, após a aplicação, ou tentativa de aplicação, das técnicas de restrição e imobilização e das técnicas de impacto, a utilização da força física não tenha alcançado o fim pretendido, mantendo-se a resistência física activa do recluso, concretizada em agressão ou tentativas de agressão.
- 5 – A quantidade, a duração e a intensidade das descargas eléctricas são as estritamente necessárias para fazer cessar a conduta ilícita do recluso, utilizando-se ciclos tão curtos quanto possível e cessando logo que seja possível imobilizá-lo por outros meios ou algemá-lo.
- 6 – A arma ou dispositivo eléctrico é apontada ao tronco ou, em alternativa, aos membros inferiores.
- 7 – É proibido apontar aos olhos o sistema de mira a laser, quando exista.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

8 – É proibida, salvo nos casos previstos artigo 3.º do decreto-lei n.º 457/99, de 5 de Novembro, a utilização das armas e dispositivos eléctricos nos seguintes casos:

- a) Em reclusas grávidas;
- b) Em reclusos cujo estado de saúde seja de grande fragilidade, nomeadamente idosos;
- c) Em reclusos que tenham doença cardíaca conhecida;
- d) Em reclusos que tenham implantados dispositivos do tipo “pacemaker” ou desfibrilhador;
- e) Em crianças;
- f) Quando exista risco de atingir outras pessoas, excepto contra reclusos que se mantenham agrupados e desobedeçam a uma ordem reiterada para dispersar, afectando de forma grave a ordem ou a segurança prisional, quando não seja possível conseguir a sua dispersão através de meios menos gravosos;
- g) Em locais ou ambientes onde existam substâncias inflamáveis;
- h) Quando o recluso tenha antes sido pulverizado com gases neutralizantes que deixem resíduos inflamáveis;
- i) Quando da sua utilização possa resultar uma queda de grande altura.

9 – As armas e dispositivos eléctricos não se destinam a distribuição de rotina, permanecendo no armeiro, do qual só podem ser retirados quando seja previsível a necessidade da sua utilização, por ordem do director do estabelecimento prisional ou, no caso do GISP, do director de serviços de segurança.

10 – O recluso é previamente advertido da intenção de utilizar a arma ou dispositivo eléctrico, salvo nos casos em que a advertência possibilite ao recluso impedir eficazmente essa utilização.

11 – Sempre que possível, é assegurada a presença, prévia à utilização da arma ou dispositivo eléctrico, no local da utilização ou próximo deste, de um médico ou enfermeiro, o qual presta assistência ao recluso logo que este se encontre imobilizado e deixe de representar perigo.

12 – Quando não seja possível a assistência prevista no número anterior, o recluso é imediatamente apresentado ao médico.

13 – Quando seja utilizada arma ou dispositivo eléctrico, o pessoal do Corpo da guarda prisional actua de forma a, tanto quanto possível, amparar a queda ao solo do recluso, de forma a evitar que desta lhe possa resultar lesão grave.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

14 – Sempre que ocorra a utilização de uma arma ou dispositivo eléctrico, este é imediatamente guardado em invólucro lacrado, acompanhado de exemplares dos discos de identificação do cartucho utilizado, projectados durante a utilização, procedendo-se ao seu envio, no prazo máximo de 24 horas, à direcção de serviços de segurança.

15 – As armas e dispositivos eléctricos são utilizados apenas por pessoal treinado para esse efeito e para isso autorizado pelo director de serviços de segurança.

16 – O transporte de armas ou dispositivos eléctricos é feito em coldre situado do lado oposto àquele que transporta a arma de fogo.

Artigo 12.º

Bastão de serviço

1 – O bastão de serviço é utilizado para aplicação de impactos, num recluso que ofereça resistência física activa, quando seja inviável ou insuficiente a utilização da força física, dos gases neutralizantes ou de outros meios menos gravosos, nas circunstâncias seguintes:

a) Para repelir agressão actual e ilícita dirigida contra o agente ou terceiros, se houver perigo iminente de ofensa à integridade física;

b) Quando o recluso esteja munido de armas ou objectos contundentes, cortantes, perfurantes ou outros que representem risco idêntico, que sejam aptos a causar ofensa à integridade física e manifeste de forma clara a intenção de os utilizar para esse fim;

c) Quando o recluso ofereça resistência física activa de forma especialmente perigosa que cause, ou mostre uma clara intenção de causar, ofensa à integridade física.

d) Quando, após a aplicação, ou tentativa de aplicação, das técnicas de restrição e imobilização e das técnicas de impacto, a utilização da força física não tenha alcançado o fim pretendido e se mantenha a resistência física activa do recluso, concretizada em agressões ou tentativas de agressão.

2 – A aplicação de impactos com o bastão é preferencialmente dirigida às áreas corporais dos membros superiores e inferiores, excluindo as respectivas articulações e a zona dos ombros e das omoplatas.

3 – No caso de a aplicação de impactos com o bastão nas áreas corporais indicadas no número anterior ser manifestamente insuficiente ou inadequada, face ao perigo verificado, podem ser efectuados impactos nas articulações dos membros superiores e inferiores, na parte anterior do tronco e na região pélvica.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

4 – A aplicação de impactos com o bastão na cabeça, pescoço, zona do esterno, da coluna vertebral, órgãos genitais e zona inferior das costas só pode ter lugar para:

- a) Repelir agressão actual e ilícita dirigida contra o agente ou terceiros, existindo perigo iminente de morte ou ofensa grave à integridade física;
- b) Prevenir a prática de crime particularmente grave que ameace vidas humanas quando seja manifestamente impossível atingir o mesmo fim através da aplicação de impactos nas áreas corporais indicadas nos números 2 e 3 ou de meio coercivo menos gravoso.

5 – É proibida a aplicação de impactos com o punho do bastão.

6 – Os impactos com o bastão são aplicados de cima para baixo e em trajectória oblíqua.

7 – Na execução do impacto, o cotovelo do braço que empunha o bastão não pode ultrapassar a altura do ombro.

8 – Quando não esteja a ser utilizado, o bastão é transportado na respectiva pala, presa ao cinturão, excepto durante as deslocações em viatura.

9 – Nas secções delimitadas dos estabelecimentos prisionais exclusivamente destinadas a reclusos de regime aberto, o pessoal do corpo da guarda prisional não transporta o bastão de serviço.

Artigo 13.º

Bastão de manutenção da ordem

1 – O bastão de manutenção da ordem é utilizado para aplicação de impactos em caso de insubordinação colectiva de reclusos que se mantenham agrupados e desobedeçam a uma ordem reiterada para dispersar, afectando de forma grave a ordem ou a segurança prisional, quando não seja possível conseguir a sua dispersão através de meios menos gravosos.

2 – Aplica-se à utilização do bastão de manutenção da ordem o disposto nos números 2 a 7 do artigo anterior.

Artigo 14.º

Bastão extensível

1 – O bastão metálico extensível é utilizado exclusivamente pelo pessoal do GISP que tenha recebido treino apropriado para o efeito e autorizado pelo director de serviços de segurança.

2 – O bastão extensível é utilizado apenas nos serviços de remoções e escoltas.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

3 – O bastão extensível é primordialmente utilizado como meio auxiliar das técnicas de restrição e imobilização.

4 – O bastão extensível apenas pode ser utilizado para aplicação de impactos nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 12.º

5 – A aplicação de impactos, nos termos do número anterior, é prioritariamente dirigida às zonas moles dos membros superiores ou dos membros inferiores.

Artigo 15.º

Granadas atordoantes

1 – As granadas atordoantes, do tipo *flash bang*, são dispositivos que actuam em simultâneo através de um estrondo sonoro e de um clarão de elevada intensidade de luz, por forma a atordoar e incapacitar temporariamente.

2 – As granadas atordoantes são utilizadas apenas em caso de insubordinação colectiva de reclusos que se mantenham agrupados e desobedeçam a uma ordem reiterada para dispersar, afectando de forma grave a ordem ou a segurança prisional, quando não seja possível conseguir a sua dispersão através de meios menos gravosos.

3 – As granadas atordoantes são distribuídas exclusivamente ao GISP.

4 – As granadas atordoantes não podem ser utilizadas em locais ou ambientes onde exista risco de incêndio ou explosão.

5 – As granadas atordoantes não podem ser lançadas directamente contra as pessoas, sendo o lançamento previamente planeado e dirigido para uma zona antecipadamente determinada, próxima do aglomerado de reclusos a afectar.

6 – As granadas atordoantes são lançadas ao nível do solo, por forma a evitar que o seu rebentamento ocorra no ar.

7 – O graduado do corpo da guarda prisional que comanda a intervenção determina previamente, em cada caso, os termos concretos da utilização das granadas atordoantes, em função da situação táctica encontrada, por forma a alcançar o objectivo pretendido causando a menor lesão possível.

8 – As granadas atordoantes são empregues na quantidade estritamente necessária a permitir a imobilização e a algemagem dos reclusos.

Artigo 16.º

Munições não letais

- 1 – As munições não letais são disparadas por armas de fogo, utilizando projecteis não metálicos ou de reduzida dureza, de modo a causar impactos nas pessoas visadas.
- 2 – Os disparos de munições não letais visam, prioritariamente, os membros inferiores.
- 3 – Os disparos dirigidos às restantes zonas do corpo, bem como os disparos efectuados a uma distância inferior a cinco metros são considerados como uso de meio coercivo letal e estão sujeitos às mesmas regras que os disparos de arma de fogo com munição comum de projectil perforante, designadamente ao disposto no decreto-lei n.º 457/99, de 5 de Novembro.
- 4 – As munições não letais podem ser utilizadas nos seguintes casos:
 - a) Em caso de insubordinação colectiva de reclusos que se mantenham agrupados e desobedeçam a uma ordem reiterada para dispersar, afectando de forma grave a ordem ou a segurança prisional, quando não seja possível conseguir a dispersão dos reclusos através de meios menos gravosos, designadamente através dos gases neutralizantes, das granadas atordoantes ou do bastão de manutenção da ordem;
 - b) Para repelir agressão actual e ilícita dirigida contra o agente ou terceiros, se houver perigo iminente de ofensa grave à integridade física;
 - c) Quando um recluso esteja munido de armas ou objectos contundentes, cortantes, perfurantes ou outros que representem risco idêntico, que sejam aptos a causar ofensa grave à integridade física, manifestando de forma clara a intenção de os utilizar para esse fim;
 - d) Para impedir a evasão ou a tirada de reclusos.
- 5 – As armas destinadas à utilização de munições não letais nas quais seja tecnicamente possível usar também munições comuns não podem em caso algum ser municadas com munições comuns.
- 6 – As armas destinadas à utilização de munições não letais são mantidas separadas das armas utilizadas para as munições comuns e são dotadas de um aviso identificador, bem visível, que indique que apenas podem ser municadas com munições não letais.
- 7 – Aplicam-se às armas municadas com munições não letais todos os procedimentos de segurança aplicáveis às armas de fogo municadas com munições comuns.

Artigo 17.º

Armas de fogo

- 1 – O recurso a armas de fogo pelo pessoal do corpo da guarda prisional rege-se pelo disposto no decreto-lei n.º 457/99, de 5 de Novembro.
- 2 – É proibida a utilização da arma de fogo para efectuar impactos, designadamente com a respectiva coronha.
- 3 – O recurso a arma de fogo efectua-se pelos seguintes modos:
 - a) Recurso passivo – empunhar a arma, com o objectivo de persuadir ou dissuadir de um determinado comportamento, sem que seja efectuado qualquer disparo;
 - b) Recurso efectivo – execução de disparo como meio de alarme ou como meio de advertência ou intimidação;
 - c) Recurso efectivo contra pessoas – execução de disparo com o objectivo de atingir uma ou mais pessoas.

Artigo 18.º

Recurso a arma de fogo

- 1 – O recurso passivo à arma de fogo para abordar reclusos apenas é permitido quando estejam armados ou existir fundado receio de que estejam armados.
- 2 – É proibido o recurso a arma de fogo, ainda que de modo passivo, em situações de mera ameaça ou ofensa verbal.
- 3 - Salvo circunstâncias excepcionais que justifiquem outro procedimento é proibido o recurso a arma de fogo, ainda que de modo passivo:
 - a) Conjuntamente com outra arma;
 - b) Em situações de "corpo-a-corpo", nomeadamente durante a execução de técnicas de restrição e imobilização e da algemagem.
- 4 – É proibido o recurso, passivo ou efectivo, a arma de fogo contra a agressão de recluso que não esteja munido de arma ou objecto perigoso, excepto quando não exista outra forma menos gravosa de fazer cessar a agressão e:
 - a) O recluso agressor tenha capacidades físicas ou técnicas que coloquem o elemento do corpo da guarda prisional em manifesta inferioridade física, ou;
 - b) A agressão seja cometida por dois ou mais reclusos contra um elemento isolado.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

5 – O recurso efectivo a arma de fogo contra o recluso munido de arma ou outro objecto perigoso que não seja arma de fogo, só é permitido se, cumulativamente:

- a) O recurso passivo ou efectivo à arma de fogo não tiver dissuadido o recluso de tentar ou de continuar a agressão;
- b) A arma ou objecto forem aptos a causar a morte ou ofensa grave à integridade física;
- c) Se o recluso se encontrar a uma distância que lhe permita concretizar a agressão.

6 – O recurso efectivo a arma de fogo contra recluso munido de arma de fogo só é permitido quando existir um perigo iminente de morte ou ofensa grave à integridade física do elemento do corpo da guarda prisional ou de terceiros.

7 – A mera posse ou exibição de arma de fogo pelo recluso não constitui perigo iminente de morte ou ofensa grave à integridade física.

8 - Existe o perigo referido no n.º 6 quando estejam verificadas circunstâncias que, razoável e consistentemente, indiquem o propósito de o recluso efectivamente utilizar a arma de fogo, nomeadamente, quando aquele:

- a) Apontar a arma na direcção de alguém;
- b) Já tiver efectuado um disparo na direcção de alguém, independentemente do resultado;
- c) Tiver sido abordado pelo elemento do corpo da guarda prisional que lhe tenha ordenado um determinado comportamento ou posição de segurança e o recluso, não os acatando, empunhar a arma numa atitude indicadora da intenção de a utilizar.

9 – O recurso a arma de fogo contra reclusos é efectuado pela forma menos gravosa, procurando causar-se a menor lesão possível, devendo visar-se, prioritariamente, a metade inferior dos membros inferiores.

10 - É proibido o recurso arma de fogo, efectivo ou efectivo contra pessoas, sempre que exista qualquer dúvida quanto à possibilidade de atingir terceiros, nomeadamente quando:

- a) A distância entre esses terceiros e o recluso seja reduzida e a superfície corporal do recluso que se encontre exposta seja mínima;
- b) O recluso se encontre a uma distância excessiva, atendendo às capacidades e especificações técnicas da arma e munição concretamente utilizadas;
- c) O recluso se movimente rapidamente atrás ou à frente de terceiros.

11 – As regras dos números anteriores são integralmente aplicáveis às situações de evasão, recaptura e tirada de reclusos, bem como às situações de alteração da ordem prisional.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DIRECÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Artigo 19.º

Porte de arma de fogo

- 1 - A utilização das armas de fogo segue as regras e procedimentos de segurança em vigor na DGSP.
- 2 - As armas de fogo só podem ser transportadas no interior das zonas prisionais dos estabelecimentos prisionais quando ocorram quaisquer circunstâncias que justifiquem o recurso a arma de fogo ou haja receio fundado de que a verificação dessas circunstâncias esteja iminente.
- 3 - A arma de fogo considera-se municiada quando:
 - a) Tenha introduzida no seu depósito pelo menos uma munição;
 - b) Tenha introduzido o carregador com pelo menos uma munição.
- 4 - A arma de fogo considera-se carregada quando tenha uma munição introduzida na câmara.
- 5 - As armas são transportadas municiadas mas descarregadas.
- 6 - As armas só podem ser carregadas quando ocorram quaisquer circunstâncias que justifiquem o recurso a arma de fogo ou haja receio fundado de que a verificação dessas circunstâncias esteja iminente.
- 7 - Se alguma situação, missão ou operação em concreto justificarem o carregamento da arma, são accionados os mecanismos de segurança de que a arma disponha.
- 8 - Logo que cessem as circunstâncias justificativas do carregamento, a arma é descarregada, em direcção e local considerados seguros.
- 9 - Sempre que seja empunhada uma arma carregada a que tenham sido desactivados os mecanismos de segurança, a mesma é mantida apontada para cima, colocando-se o dedo usado para pressionar o gatilho fora e ao longo do guarda-mato.
- 10 - A arma apenas pode ser apontada noutra direcção, introduzido-se o dedo dentro do guarda-mato ou encostando-o ao gatilho, quando for decidido efectuar um disparo.
- 11 - É expressamente proibido ao pessoal dos serviços prisionais o uso em serviço de armas de fogo e munições não distribuídas pelo Estado.

Artigo 20.º

Meios cinotécnicos

- 1 – Os meios cinotécnicos são utilizados em qualquer serviço prisional, incluindo patrulhamento, revistas, buscas, manutenção da ordem e perseguição de reclusos evadidos.
- 2 – O cão opera sempre em conjunto com o respectivo tratador, podendo operar com outro tratador apenas em caso de absoluta necessidade.
- 3 – O cão é sempre conduzido pela trela, de forma a garantir o seu controlo permanente e impedi-lo de causar ofensa à integridade física, podendo o respectivo tratador soltá-lo apenas nos casos previstos nos números seguintes.
- 4 – O cão pode ser solto apenas para a realização de buscas e revistas em viaturas ou compartimentos fechados onde não se encontre qualquer pessoa.
- 5 – No caso das revistas a celas de reclusos, onde estes devam estar presentes, o tratador assegura que o cão permanece sempre afastado do recluso, interpondo-se entre ambos.
- 5 – O cão pode, ainda, ser solto para impedir uma agressão actual e ilícita dirigida contra o agente ou terceiros, se houver perigo iminente de morte ou ofensa grave à integridade física, ou para prevenir a prática de crime particularmente grave que ameace vidas humanas, nos casos em que seja manifestamente impossível atingir o mesmo fim através de outro meio coercivo menos gravoso.
- 5 – Nos casos previstos nos números anteriores, o cão é acompanhado de perto pelo tratador e volta a ser atrelado logo que possível.
- 6 – Os procedimentos técnicos da utilização de canídeos são aprovados por despacho do director-geral dos serviços prisionais.

Artigo 21.º

Resistência passiva

- 1 – O pessoal do corpo da guarda prisional pode utilizar os meios coercivos, respeitando os princípios da necessidade, da adequação e da proibição do excesso, para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados os outros meios para o conseguir, designadamente para compelir um ou mais reclusos a abandonar ou a dirigir-se a um determinado local, ou a cessar uma conduta, quando esteja em causa a ordem ou a segurança prisional.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIREÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

2 – Nos casos previstos no n.º 1, pode ser directamente utilizada a força física através de técnicas de impacto, bem como as armas, sem prévio recurso à força física, apenas quando, cumulativamente:

- a) O recluso manifeste, de forma clara, a intenção de resistir de forma violenta;
- b) Seja previsível que o uso da força física através das técnicas de restrição e imobilização não é possível ou suficiente, ou implica um risco sério para a integridade física do pessoal do corpo da guarda prisional incumbido de intervir.

3 – A utilização das armas de fogo nos casos previstos no presente artigo rege-se pelo disposto nos artigos 17.º e 18.º do presente regulamento.

Artigo 22.º

Equipamento de protecção individual e acessórios

O pessoal do corpo da guarda prisional utiliza apenas o equipamento de protecção individual e os acessórios de armamento e equipamento distribuídos pela DGSP, não podendo, em caso algum, utilizar equipamento adquirido a expensas próprias, mesmo que idêntico ao distribuído pela DGSP.

Artigo 23.º

Uso da força sobre cidadãos não reclusos

As regras do presente regulamento aplicam-se aos casos em que o pessoal do corpo da guarda prisional, no exercício das suas funções, utilize meios coercivos sobre cidadãos não reclusos.

Artigo 24.º

Competência

- 1 - A utilização de meios coercivos é decidida pelo director do estabelecimento prisional.
- 2 - Em caso de urgência ou perigo iminente, a decisão é tomada por quem substitua o director ou pelo funcionário que tenha a responsabilidade de prevenir a situação, devendo nestes casos ser comunicada imediatamente ao director.
- 3 – A decisão de utilização dos bastões de manutenção da ordem e das armas de fogo, com munições não letais ou outras, em caso de alteração da ordem prisional, é da competência exclusiva do director do estabelecimento prisional, não se aplicando o disposto no n.º 2.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

4 – A decisão de utilização das armas e dispositivos eléctricos é da competência exclusiva do director do estabelecimento prisional, não se aplicando o disposto no n.º 2.

5 – A competência para decidir a utilização dos meios coercivos pelos elementos do GISP é do director de serviços de segurança ou, em caso de urgência ou perigo iminente, do funcionário que tenha a responsabilidade de prevenir a situação, designadamente do elemento que chefiar a diligência, devendo nestes casos ser comunicada imediatamente ao director de serviços.

6 - A decisão de utilização de meios coercivos pelo GISP em situações de alteração da ordem prisional é da exclusiva competência do director de serviços de segurança, que a comunica de imediato ao director-geral dos serviços prisionais.

Artigo 25.º

Formação

1 - A DGSP assegura a adequada formação do pessoal do corpo da guarda prisional na utilização dos meios coercivos, através da formação inicial e de formação contínua regular.

2 – Essa formação tem em vista habilitar o pessoal do corpo da guarda prisional a utilizar os meios coercivos de forma proporcional, de acordo com os princípios constantes do presente regulamento, bem como a atribuição de capacidades e competências técnicas necessárias para enfrentar eficazmente situações de risco.

DGSP, Fevereiro de 2009



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

ANEXO I
MODELO DE PARTICIPAÇÃO DE USO DE MEIOS COERCIVOS

Participação de uso de meios coercivos

Estabelecimento Prisional ou unidade orgânica:

Participação n.º

Data: Hora:

Identificação do Participante:

Categoria profissional:

Assinatura do participante:

Visto do Director do EP ou DSS (assinatura, data):

Data e hora dos factos:

Local dos factos:

A ocorrência foi comunicada superiormente?

Quando foi comunicada?

A quem foi comunicada?

Por que meio foi comunicada?



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Guardas Prisionais intervenientes:

Guardas Prisionais não intervenientes, que presenciaram os factos:

Reclusos sobre os quais foram aplicados os meios coercivos:

Outros reclusos intervenientes, não sujeitos a meios coercivos:

Outros reclusos não intervenientes, que presenciaram os factos:



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Os meios coercivos foram utilizados em cumprimento de ordem superior?

Em caso afirmativo, quem emitiu a ordem?

Meios utilizados:

Coacção física – uso da força para controlo e restrição do recluso	
Coacção física – uso da força através de técnicas de impacto	
Gás neutralizante em spray	
Taser	
Bastão	
Granadas atordoantes	
Granadas de gás	
Disparos de munição com projecteis de borracha	
Algemas	
Outros (identificar):	

Assistência clínica (indicar data, hora, local e identificação de quem assistiu):



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Descrição sucinta dos factos (descrever os factos pela ordem em que ocorreram, de forma objectiva – quem, onde, quando, como, porquê):

[Empty rectangular box for the description of facts.]

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DIRECÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

(preencher uma folha destas por cada recluso sujeito aos meios coercivos)

Nome do recluso:

Idade do recluso:

O recluso utilizou armas ou objectos perigosos (descrever a arma ou objecto e a forma como foi utilizado)?

Motivo que fundamentou a utilização de cada meio coercivo (incluindo descrição pormenorizada da acção do recluso):

Descrição do modo como cada meio coercivo foi utilizado:

O recluso aparentava estar sob a influência de álcool ou de estupefacientes?

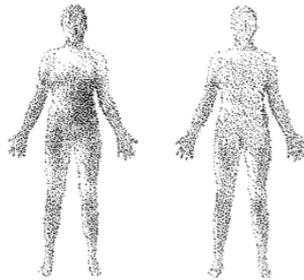
Descrição das características físicas do recluso (alto/baixo, fraco/forte, etc.):

Descrição da atitude do recluso (agressivo, exaltado, desorientado, etc.):

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Zonas do corpo do recluso atingidas e lesões causadas (preencher um exemplar para cada recluso sujeito a meios coercivos, descrever as lesões visíveis e assinalar as zonas atingidas na figura);



(Frente/Costas)

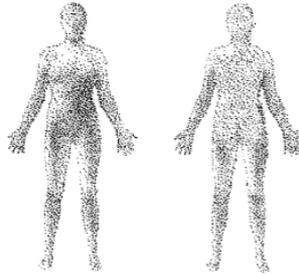
Descrição das lesões:



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

DIRECÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Zonas do corpo do elemento do corpo da guarda prisional atingidas e lesões causadas (preencher um exemplar para cada guarda que eventualmente tenha sofrido lesões, descrever as lesões visíveis e assinalar as zonas atingidas na figura):



(Frente/Costas)

Descrição das lesões:

TASER (Preencher apenas quando haja utilização do Taser)

Entidade que autorizou a retirada do armeiro:

Entidade que autorizou a utilização:

N.º de série do(s) cartucho(s) utilizado(s):

Penetração dos dados na roupa (sim/não):

Penetração dos dardos na pele (sim/não)

Distância do alvo a que foi efectuado o disparo:

Posição e atitude do alvo (sentado, em pé, deitado, de frente, de lado, etc.):

A neutralização do recluso foi conseguida (sim/não):

Quem procedeu à remoção dos dardos:

Estava presente médico e/ou enfermeiro (identificar):



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
A Provedora-Adjunta

Para maior utilidade desta filmagem, haverá que estabelecer regras na sua realização, desde já assinalando a necessidade de a mesma se centrar na figura do recluso que é alvo da intervenção, durante todo o tempo desta. Aproveitando um exemplo do caso vertente, certamente que haveria tempo para filmar a cela e o estado em que a mesma se encontrava noutro momento que não naqueles minutos que mediaram entre a imobilização com taser e a intervenção do enfermeiro.

No caso específico do uso do taser, agradeço informação sobre o conteúdo de eventual regulamento de uso próprio que exista, designadamente com informação sobre a monitorização que, em concreto como em geral, é feita da utilização deste meio, bem como sobre as opções estabelecidas no uso de outros meios, como o taser de contacto.

Caso não esteja previsto, permito-me desde já assinalar a bondade de, em termos gerais, ser generalizado o aviso prévio da possibilidade de utilização do taser em casos similares.

Uma vez mais agradecendo a colaboração prestada, apresento a V.^a Ex.^a os meus melhores cumprimentos,

A Provedora-Adjunta de Justiça,

Helena Vera-Cruz Pinto

R-4907/10

SUMULA

Assunto: Uso da força com recurso a arma taser; despacho 5801/2011 do Ministro da Justiça

Na sequência do recebimento de imagens que documentavam o uso da força, com recurso a arma taser, em determinado estabelecimento prisional, foram dirigidas ao Senhor Director-Geral dos Serviços Prisionais, em 11 de Fevereiro de 2011, várias observações tendentes ao melhoramento do controlo do modo como tais meios coercivos são utilizados. Assim, para além da obrigatoriedade da advertência prévia da possibilidade do seu uso, como regra, propôs-se a filmagem obrigatória, para posterior visionamento pelos órgãos inspectivos, de qualquer intervenção similar, indicando-se regras na sua execução que asseguram o efectivo controlo posterior do ocorrido.

O Governo, através do Senhor Ministro da Justiça e através do seu Despacho n.º 5801/2011, de 4 de Abril, veio a acatar estas propostas do Provedor de Justiça.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
GABINETE DO MINISTRO

Exm^o Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Dr. Osvaldo de Castro

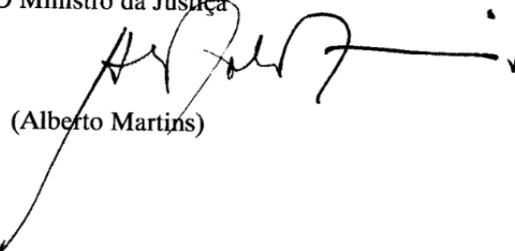
Lisboa, 31 de Agosto de 2010

ASSUNTO: OPERAÇÃO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL OCORRIDA NO ESTABELECIMENTO PRISIONAL
DE SANTA CRUZ DO BISPO, EM 7 DE DEZEMBRO DE 2009.

Junto tenho a honra de remeter para conhecimento de V^a. Ex.^a e da Comissão, a que tão
distintamente preside, cópia do despacho de Sua Excelência o Procurador-Geral da República
relativo ao assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos, *u e cadentes, a mig, de*
“

O Ministro da Justiça



(Alberto Martins)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Único	369615
Entrada/Saida n.º	635 Data: 1/9/2010

DESPACHO

I

1. A Senhora Directora-Geral dos Serviços Prisionais, por ofício urgente e confidencial de 9 de Dezembro de 2009, comunicou ao senhor Ministro da Justiça, que, no dia 7 de Dezembro de 2009, entre as 6 e as 11 horas, foi efectuada uma operação de investigação criminal, no Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo, com base em mandados de busca e apreensão emitidos pelas autoridades judiciais no âmbito do inquérito NUIPC16/09.1GBVCT, pendente na Comarca de Matosinhos.

Manifestou, nessa comunicação, preocupação em relação a quatro aspectos fundamentais:

- . A preparação da operação não foi articulada com a Directora-Geral dos Serviços Prisionais;
- . Na concretização da operação, foram utilizados diversos tipos de armas, meios cinotécnicos, equipamentos anti-motim e algemas;
- . A operação foi registada, desde o início, por jornalistas e repórteres fotográficos;
- . Após o termo da operação, viveu-se, no estabelecimento prisional, um período de elevada tensão, com manifestações de protesto, traduzidas



em gritos de revolta, quebra de vidros, arremesso de objectos e focos de incêndio em algumas celas.

Os factos deram origem a inquérito interno, ordenado pela Senhora Directora-Geral.

2. No dia 11 de Dezembro de 2009, a Direcção do Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional solicitou, ao Procurador-Geral da República, a abertura de um inquérito *“ao que ocorreu no Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo, principalmente a forma como tudo foi encaminhado e executado”*. (sic).

Foram invocados aspectos relacionados com as características específicas do funcionamento de um estabelecimento prisional, nomeadamente no que concerne à utilização de meios coercivos.

3. Na sequência da comunicação referida em 1., o Senhor Ministro da Justiça remeteu o assunto, ao Procurador-Geral da República, *“para os procedimentos... adequados, no âmbito das competências de fiscalização dos órgãos de polícia criminal...”*, tendo considerado *“relevante que pudessem ser consolidados instrumentos e directivas a adoptar em situações similares”*.(sic).

II

4. Foram examinados todos os elementos recolhidos, nomeadamente, as informações do Senhor Procurador-Geral Distrital do Porto, os relatórios do Magistrado do Ministério Público titular do processo e do Senhor Procurador Coordenador do Círculo Judicial de Matosinhos, bem como o relatório do

inquérito interno realizado pelo Serviço de Auditoria e Inspeção da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.

Com interesse para a análise da situação, consideram-se apurados os seguintes factos:

. O Senhor Procurador-Geral Distrital do Porto foi informado, no dia 4 de Dezembro de 2009, sobre a natureza, os objectivos e a data da operação policial relativa ao cumprimento de mandados judiciais de busca e apreensão em 4 residências exteriores, 100 celas e diversas dependências do Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo, no âmbito do inquérito n.º 16/09, pendente na Comarca de Matosinhos, tendo por objecto a investigação dos crimes de tráfico de drogas e de extorsão;

. Na referida data – 04.12.09 –, o Director Prisional de Santa Cruz do Bispo foi informado, pelo Magistrado do Ministério Público titular do processo, de que, no âmbito do referido processo – n.º 16/09 –, iria proceder-se a uma operação de “busca e revista a reclusos e elementos da Guarda Prisional”, tendo-lhe sido referido que não era necessária a sua presença e que não deveria divulgar a informação, uma vez que o processo estava em segredo de justiça;

. A operação iniciou-se cerca das 6 horas do dia 7 de Dezembro de 2009 e terminou cerca das 11 horas do mesmo dia, tendo sido vistoriados, para além de 7 cacifos e armários de guardas prisionais, a cantina, a padaria, as celas das alas A e B, bem como a vacaria e respectivos anexos;

9th

. Para executar a operação de busca, revista e apreensão, a GNR empenhou cerca de 280 elementos, procedeu à ocupação do estabelecimento prisional, nomeadamente das torres de vigilância e das referidas alas A e B do pavilhão do regime comum, utilizou diversos tipos de armas, outros meios coercivos e binómicos ciotécnicos, tendo também efectuado a algemagem de reclusos;

. No início da operação verificou-se alguma tensão entre os militares da GNR e os elementos da Guarda Prisional; no fim da operação, já depois de os reclusos terem sido reconduzidos às respectivas celas, ocorreram manifestações de desagrado e de protesto, traduzidas em gritaria, quebra de vidros, destruição por incêndio de alguns colchões e cobertores;

. Na sequência da operação, foram constituídos como arguidos 10 indivíduos (reclusos, ex-reclusos e familiares), por forte suspeita da prática de crimes de extorsão e de tráfico de estupefacientes, tendo sido apreendidas pequenas quantidades de droga, quantias em dinheiro, telemóveis utilizados por reclusos para contactos com o exterior do estabelecimento prisional e algumas armas artesanais;

. As suspeitas inicialmente incidentes sobre elementos da Guarda Prisional não se confirmaram;

. A operação efectuada pela GNR foi acompanhada, à distância, quer pelo Magistrado titular do processo n.º 16/09, no Tribunal de Matosinhos, quer pelo Senhor Procurador-Geral Distrital do Porto, que

se manteve sempre contactável para solucionar qualquer incidente que pudesse surgir no decurso das diligências;

. Não foram apresentadas, individualmente, queixas, denúncias ou reclamações relacionadas com a operação policial de busca, revista e apreensão realizada no dia 7 de Dezembro de 2009, no Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo.

III

5. Os factos dados como provados, as circunstâncias em que ocorreram e as consequências deles resultantes permitem formular as seguintes considerações:

5.1. Não é questionável a legitimidade, a legalidade ou a oportunidade processual da operação policial realizada no estabelecimento prisional de Santa Cruz do Bispo, no dia 7 de Dezembro de 2009, em cumprimento de mandados regularmente emitidos pelas autoridades judiciárias competentes, no âmbito do inquérito NUIPC 16/09.1 GBVCT, pendente na Comarca de Matosinhos;

5.2. Porém, na preparação e na execução da referida operação, não foram suficientemente ponderados todos os **elementos identificadores do meio** em que decorreriam as diligências, nomeadamente os seguintes; (1) a natureza institucional específica do sistema prisional, constituído por todos os estabelecimentos prisionais (centrais, especiais e regionais) e sujeito a uma direcção



central que, além do mais, comanda uma força de segurança, armada e uniformizada – A Guarda Prisional –, especialmente encarregada de garantir a ordem e a segurança em todos os estabelecimentos prisionais (cfr. O artigo 16º do Decreto-Lei nº 125/2007, de 27 de Abril); e (2) as características especiais da organização interna e do funcionamento de um estabelecimento prisional, sujeito a regras de disciplina muito rígidas e dotado de direcção própria que coordena e fiscaliza os serviços de vigilância e segurança que integram o sistema de segurança prisional (cfr. Os artigos 6º, 9º, nº 4 e 11º, nº 1, do citado Decreto-Lei);

5.3. Tratando-se de uma operação de grande envergadura, a efectuar em estabelecimento prisional com as características atrás referidas, e de grande melindre porque, além do mais, tinha por alvos guardas armados, responsáveis pelo serviço de vigilância e segurança do estabelecimento e dos reclusos, eram exigíveis, na preparação e execução de todas as diligências, as seguintes **cautelas que não foram adoptadas**. (1) articulação com o Director-Geral dos Serviços Prisionais; (2) Presença no local do Director do Estabelecimento Prisional (artigo 5º, nº 1, do Decreto-Lei e 176º, nº 1, do C.P.Penal); e (3) acompanhamento presencial pelo Ministério Público (artigo 174º, nº 3, do C.P.Penal);

5.4. A **Guarda Prisional** é uma força de segurança, armada e uniformizada, à qual compete garantir a segurança e a ordem nos Estabelecimentos Prisionais (artigo 16º do Decreto-Lei nº 125/2007, de 27 de Abril), não podendo os elementos que integram aquele corpo ser desarmados ou impedidos de exercerem aquelas

funções, sem ser na presença e com intervenção da hierarquia própria da qual dependem;

5.5. Embora não existam normas específicas sobre o cumprimento de mandados de busca e apreensão em estabelecimentos prisionais, a execução de tais diligências terá de respeitar sempre **princípios gerais** consagrados na Constituição e na Lei: (1) cooperação institucional entre as forças de segurança; e (2) necessidade e adequação dos meios coercivos utilizados;

5.6. Os princípios da autonomia técnica e da autonomia tática em que assenta a actuação dos órgãos de polícia criminal, no âmbito do processo criminal (artigo 2º, nº 6, da LOIC) não são incompatíveis com o princípio da cooperação institucional das forças e serviços de segurança (artigo 6º da LSI), nem com o respeito pela hierarquia de comando ou direcção estabelecida no estatuto próprio de cada instituição.

IV

6. Dos factos provados e das considerações atrás expressas resulta que, na preparação e execução da operação policial de grande envergadura para cumprimento dos mandados judiciais de busca e apreensão efectuada no dia 7 de Dezembro de 2009, no Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo, não foram devidamente ponderadas as características próprias do estabelecimento prisional, a especial condição dos reclusos e a específica situação estatutária dos guardas prisionais.

Concretamente, não foram adoptadas as cautelas exigíveis pelo melindre e magnitude da operação e também não foram respeitados os princípios fundamentais atrás enunciados, em 5.3. a 5.6.

Afigura-se, contudo, que não se justifica o aprofundamento das averiguações, não só porque o bom senso acabou por se impor no “confronto” entre a GNR e a Guarda Prisional, mas também porque da inadequação dos meios utilizados não resultaram consequências relevantes.

7. Porém, os factos descritos e as considerações atrás expressas justificam que, com vista à eventual emissão de directiva com carácter geral, se ordene que o assunto seja examinado pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República por forma a sistematizar os princípios e as regras a que deve obedecer a preparação e a execução de diligências de buscas, revistas, apreensões e detenções em:

- Estabelecimentos prisionais;
- Estabelecimentos ou unidades policiais;
- Estabelecimentos ou unidades militares.
- Outros Estabelecimentos sujeitos a regime especial (serviços públicos, hospitais, etc...).

8. Enquanto não for produzido o referido parecer do CC/PGR, considera-se oportuno solicitar, aos Senhores Procuradores Gerais Distritais, que difundam, pelos Agentes e Magistrados do Ministério Público, o seguinte entendimento:

Gabinete do Procurador-Geral da República

A execução de mandados de busca, revista e apreensão, em estabelecimentos prisionais, deverá ser previamente preparada em articulação com a estrutura hierárquica da DGSP; no início e durante a operação deverá ser sempre exigida a presença do responsável pelo estabelecimento; qualquer alteração ao normal funcionamento do serviço de vigilância e segurança próprio do estabelecimento só poderá ser efectuada através do Director do Estabelecimento, do seu substituto legal ou do seu superior hierárquico.

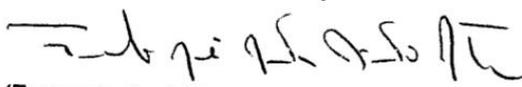
Comunique-se ao Senhor Ministro da Justiça.

Comunique-se aos Senhores Procuradores-Gerais Distritais.

Apresente-se o processo à distribuição na próxima sessão do Conselho Consultivo, para ser emitido parecer com carácter de urgência.

Lisboa, 18 de Agosto de 2010

O Procurador-Geral da República



(Fernando José Matos Pinto Monteiro)

OFÍCIO CIRCULAR 1/2011/SAI/DGSP

Assunto: Uso de Meios Coercivos; Procedimentos obrigatórios

- Considerando que o RUMCEP em vigor desde 03.09.2009 prevê no seu artigo 5.º vários procedimentos obrigatórios subsequentes ao emprego de meios coercivos nos Estabelecimentos Prisionais;
- Considerando que se verificam práticas diversas relativamente aos procedimentos em causa, desde a ausência total da remessa do Anexo 1 ou o seu preenchimento incompleto, ausência de inquérito ou ausência de tomada de posição da Direcção do E.P' ou da DSS;
- Considerando que os procedimentos em causa estão reforçados pelo artigo 95.º, n.º 5 do do CEP;
- Considerando que a obrigatória averiguação formal da legitimidade e adequação do uso dos meios coercivos poderá assumir uma forma simples, embora completa,

determino os seguinte procedimentos a serem adoptados em todos os EP's e pelo GISP:

1. O uso de meios coercivos dá sempre lugar ao preenchimento completo do Anexo 1 do RUMCEP, pelo elemento do Corpo da Guarda Prisional mais graduado da força envolvida, e sua remessa à Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, via Serviço de Auditoria e Inspecção;
2. O Director do E.P/Director da DSS (no caso do GISP), toma sempre posição expressa e escrita, no local próprio do Anexo 1, relativamente à legitimidade, adequação e proporcionalidade dos meios empregues;
3. O uso de meios coercivos dá sempre lugar à instauração de inquérito, no E.P ou no S.A.I. (caso do GISP), a remeter ao Director-Geral dos Serviços

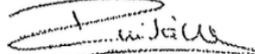
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS

Prisionais assim que concluído e que, em casos simples, poderá consistir no preenchimento completo do Anexo 1, junção do exame médico realizado, audição do cidadão visado e análise pela Direcção do E.P, tudo em processo devidamente registado e atuado.

4. Os Senhores Directores dos E.P's asseguram a divulgação dos procedimentos a todos os funcionários e elementos do Corpo da Guarda Prisional, que entra em vigor de imediato.

Lisboa, 26/1/2011

O Director Geral



Rui Sá Gomes



Circular 4/2016/SAI/DGRSP

Assunto: Uso dos Meios Coercivos – Procedimentos Obrigatórios

Âmbito: Nacional.

O Regulamento de Utilização de Meios Coercivos em Meio Prisional (doravante denominado de RUMCEP) em vigor desde 3.09.2009 prevê no artigo 5º vários procedimentos obrigatórios a adotar subsequentemente à utilização de meios coercivos por parte de elementos do Corpo da Guarda Prisional.

Alguns dos procedimentos obrigatórios foram objeto de regulamentação interna pela Circular 1/2011/SAI/DGSP de 26.01.2011.

Tendo em conta o lapso temporal decorrido desde a publicação de tal circular, bem como da entrada em vigor do referido regulamento e considerando que continuam a verificar-se práticas diversas que não respeitam na íntegra o citado normativo legal, importa que neste momento sejam estabelecidos procedimentos rigorosos de aplicação uniforme em todos os estabelecimentos prisionais, tanto mais que tais procedimentos se corretamente adotados, permitem uma melhor e mais rápida aferição no que respeita à legalidade do uso de meios coercivos.

Por tudo o exposto determino:

1º O uso de meios coercivos dá sempre lugar ao preenchimento completo do anexo 1 do RUMCMP pelo elemento do Corpo da Guarda Prisional mais graduado dos elementos envolvidos.

Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

Gabinete do Diretor-Geral

Travessa da Cruz do Torel, n.º 1 – 1150-122 Lisboa – Tel. 218812200 – Fax. 218853896 – E-mail: secdg@dgrsp.mj.pt

Apartado 21207 – 1131-001 Lisboa

2º O Anexo 1 referido deve ser imediatamente remetido à DGRSP via Serviço de Auditoria e Inspeção;

3º Na comunicação por escrito referida em 2., por dever ser antecedida de comunicação por telefone ao Sr. Diretor -Geral, deve constar expressamente ter sido cumprida esta formalidade.

4º O Diretor do E.P. ou da DSS no caso do GISP toma sempre posição expressa e escrita, no local próprio do Anexo 1, relativamente à legitimidade, adequação e proporcionalidade dos meios empregues;

5º A advertência a efetuar aos reclusos pelo pessoal do CGP interveniente na utilização de meios coercivos e que a deve anteceder, deve ser objeto de menção expressa no anexo 1 de modo a confirmar-se se foi realizada e, em caso da sua não realização porque motivos.

6º O uso de meios coercivos dá sempre lugar à instauração de inquérito autónomo no E.P. ou no S.A.I. (no caso do GISP) a remeter ao Sr. Diretor Geral, via SAI, assim que concluído, não sendo suficiente que tal matéria seja apreciada no âmbito do processo disciplinar instaurado contra o recluso.

7º A utilização de meios coercivos é sempre seguida, no mais curto espaço de tempo, da elaboração de auto e de exame médico, devendo constar do mesmo as lesões verificadas bem como se as mesmas são compatíveis com o relato dos factos efetuada pelo recluso naquele ato.

8º Obtido o consentimento do recluso as lesões registadas devem ser fotografadas, devendo as fotografias ser juntas ao processo de inquérito, se possível a cores e, não sendo possível a junção a cores, devem ser gravadas em formato digital que será junto aos autos.

Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

Gabinete do Diretor-Geral

Travessa da Cruz do Torel, n.º 1 – 1150-122 Lisboa – Tel. 218812200 – Fax. 218853896 – E-mail: secdg@dgrsp.mj.pt

Apartado 21207 – 1131-001 Lisboa



9º Depois de fotografado o recluso, as fotografias deverão ser imediatamente descarregadas da máquina para uma pasta a criar no servidor denominada “agressões de recluso”, devendo ser “desativada” a opção que permite a eliminação de fotografias.

9º O processo de inquérito deverá ultimar-se no prazo de 20 dias.

7º A presente circular revoga a circular 1/2011/SAI/DGSP e entra em vigor no dia seguinte ao da sua assinatura.

Comunique-se aos Senhores Subdiretores-Gerais, aos Senhores Inspetores-Coordenadores do Serviço de Auditoria e Inspeção, ao Senhor Diretor de Serviços de Segurança e aos Senhores Diretores dos estabelecimentos prisionais que asseguraram a divulgação dos procedimentos agora determinados a todos os funcionários e elementos do Corpo da Guarda Prisional.

Lisboa, 8/11/2016

O Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.



(Celso Manata)

Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

Gabinete do Diretor-Geral

Travessa da Cruz do Torel, n.º 1 – 1150-122 Lisboa – Tel. 218812200 – Fax. 218853896 – E-mail: secdg@dgrsp.mj.pt

Apartado 21207 – 1131-001 Lisboa