Revista de Direito Lusófono

O Poder de Polícia na Constituição e na Prática: Um Diálogo Jurídico entre Brasil e Portugal sobre Segurança Pública

Police Power in Constitution and Practice: A Legal Dialogue between Brazil and Portugal on Public Security

Carlos Imbrosio Filho

Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal • carlos.imbrosio@gmail.com

Data de submissão: 5 de agosto de 2025 • Data de aceitação: 18 de abril de 2026

DOI: 10.21814/rdl.2026.st-01

ABNT IMBROSIO FILHO, C. O Poder de Polícia na Constituição e na Prática: Um Diálogo Jurídico entre Brasil e Portugal sobre Segurança Pública. *Revista de Direito Lusófono*, n. 1, p. 1–12, 2026. Disponível em: https://doi.org/10.21814/rdl.2026.st-01

OSCOLA Imbrosio-Filho Carlos, 'O Poder de Polícia na Constituição e na Prática: Um Diálogo Jurídico entre Brasil e Portugal sobre Segurança Pública' (2026) 1 RDL 1 https://doi.org/10.21814/rdl.2026.st-01

Resumo. O presente artigo tem por objetivo analisar, sob a ótica do Direito Administrativo e Constitucional, os fundamentos teóricos e os contornos jurídicos do exercício do poder de polícia pela Administração Pública. Por meio de uma abordagem comparada entre os ordenamentos jurídicos brasileiro e português, identifica-se pontos de convergência e divergência que enriquecem o debate sobre os limites da atuação estatal frente aos direitos individuais, especialmente no tocante à liberdade e à propriedade. A investigação propõe uma reflexão crítica sobre o papel do poder de polícia como instrumento de salvaguarda do interesse público, destacando sua importância na fiscalização, no controle e na contenção de atividades que atentem contra a higiene, a saúde, a moralidade, o sossego, o conforto público e a ética urbana. Assim, evidencia-se a sua centralidade na gestão pública e na preservação da ordem e do bem-estar coletivo.

Palavras-chave. Poder de Polícia; Administração Pública; Direito Constitucional; Direito Administrativo; Segurança Pública; Liberdade e Propriedade; Interesse Público; Comparação Jurídica Brasil-Portugal; Limites do Estado; Ordem Pública.

Abstract. The present article aims to examine, from an Administrative and Constitutional Law perspective, the theoretical foundations and legal frameworks surrounding the exercise of police power by Public Administration. Through a comparative analysis of the Brazilian and Portuguese legal systems, the study highlights key similarities and differences that contribute to a deeper understanding of the state's role in balancing individual rights—particularly freedom and property—with collective interests. The research offers a critical reflection on police power as a tool for safeguarding the public interest, emphasizing its role in overseeing, controlling, and restraining activities that threaten hygiene, health, morality, public order, comfort, and urban ethics. Consequently, the study underscores its fundamental importance in public governance and the maintenance of social harmony.

Keywords. Police Power; Public Administration; Constitutional Law; Administrative Law; Public Security; Freedom and Property; Public Interest; Brazil–Portugal Legal Comparison; State Limitations; Public Order.

1. Introdução

A segurança pública constitui-se como um dos pilares fundamentais para a manutenção do Estado de Direito, sendo o elemento indispensável para o livre desenvolvimento da personalidade humana e a salvaguarda do interesse coletivo. No exercício da função administrativa, o Estado manifesta a sua soberania através do poder de polícia, instituto jurídico que permite condicionar e limitar o exercício dos direitos individuais e das liberdades em benefício da ordem pública, da higiene, da saúde e do bem-estar social. Na contemporaneidade, este poder não é apenas um instrumento de restrição, mas um mecanismo de harmonização das regras de convívio social, essencial para a preservação da democracia.

No ordenamento jurídico português, o exercício deste poder está estritamente vinculado ao princípio da legalidade e aos princípios da tipicidade e da proporcionalidade, exigindo que as medidas de polícia sejam idóneas, necessárias e equilibradas (justa medida). Conforme sustenta a doutrina constitucionalista portuguesa (Miranda, 2015), a segurança pública em Portugal afasta-se de modelos puramente repressivos para assumir uma natureza eminentemente preventiva e correcional. Esta matriz é orientada pela proteção objetiva dos direitos fundamentais e pela estrita obediência às normas do Direito Comunitário, que conformam o exercício do poder de polícia administrativa no espaço europeu. Ademais, sob a égide da Constituição da República Portuguesa (CRP),

a defesa nacional e a segurança interna expandem-se para uma dimensão europeia, onde a soberania nacional coexiste com a gestão integrada de fronteiras através de organismos supranacionais, como a Agência Frontex (Piçarra, 2014). Assim, o modelo português reflete uma estrutura de segurança híbrida, que deve garantir a independência e integridade do território nacional ao mesmo tempo que assegura o espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia.

Contudo, a operacionalização deste instituto enfrenta desafios distintos decorrentes das molduras constitucionais de cada país. No cenário lusófono, observa-se que Brasil e Portugal, embora partilhem raízes jurídicas comuns, estruturaram seus sistemas de segurança sob lógicas institucionais diversas: o primeiro sob a égide de um federalismo que distribui competências entre União, Estados e Municípios; o segundo como uma República unitária inserida num contexto de integração supranacional europeia. Diante destas disparidades, surge o seguinte problema de pesquisa: *em que medida as assimetrias estruturais entre o modelo federativo brasileiro e o modelo unitário/supranacional português influenciam a eficácia e a natureza do poder de polícia?*

O objetivo geral desta investigação é analisar comparativamente os fundamentos teóricos, os contornos jurídicos e os limites da aplicação do poder de polícia nos ordenamentos brasileiro e português. Pretende-se identificar pontos de convergência e divergência na gestão da segurança pública, explorando como a natureza repressiva predominante no Brasil se contrapõe à vertente mais preventiva e cooperativa do modelo português, especialmente face à influência de organismos como a Agência Frontex. Busca-se, assim, uma reflexão crítica sobre o papel do Estado na contenção de atividades que atentem contra o interesse público em diferentes contextos de governança.

Para alcançar tais objetivos, a metodologia adotada ancora-se no método dedutivo, partindo das normas constitucionais e dos princípios gerais do Direito Administrativo para a análise de casos concretos de atuação policial. A pesquisa assume uma abordagem comparativa entre os sistemas jurídicos de Brasil e Portugal, complementada por um procedimento bibliográfico-documental. A análise sustenta-se no exame da doutrina clássica e contemporânea de ambos os países, bem como na interpretação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Constituição da República Portuguesa de 1976, além dos tratados internacionais que regem a matéria.

1.1 Percurso Metodológico

A presente investigação fundamenta-se em uma abordagem de natureza teórica e qualitativa, estruturada com o objetivo de conferir rigor científico à análise comparada do poder de polícia nos ordenamentos brasileiro e português. Para suprir as lacunas estruturais identificadas, o percurso metodológico delimita-se pelos seguintes vetores:

Objeto e Problema de Pesquisa

O estudo centra-se na configuração jurídica e operacional do poder de polícia voltado à segurança pública. O problema central que orienta a análise questiona: Em que medida as assimetrias estruturais entre o modelo federativo brasileiro e o modelo unitário/supranacional português influenciam a eficácia e a natureza jurídica deste instituto?

Hipótese de Trabalho

Trabalha-se com a hipótese de que a integração de Portugal na União Europeia, consolidada pelo Tratado de Lisboa, conferiu ao poder de polícia português uma natureza híbrida. Esta hibridização manifesta-se na coexistência entre a soberania nacional e a gestão delegada a organismos supranacionais, como a Agência Frontex (Piçarra, 2014). Tal configuração não encontra paralelo idêntico no bloco do Mercosul, onde a lógica de intergovernabilidade preserva a exclusividade da competência estatal brasileira em moldes mais rígidos e repressivos.

Método de Abordagem e Procedimentos

Utiliza-se o método dedutivo, partindo-se das premissas constitucionais e dos princípios gerais do Direito Administrativo para compreender a aplicação prática das medidas de polícia. O procedimento adotado é o comparativo, focado na identificação de pontos de convergência e divergência entre os dois sistemas, complementado por uma pesquisa bibliográfico-documental.

As delimitações da investigação estruturam-se em três eixos fundamentais que conferem a necessária densidade científica ao estudo. No que concerne ao âmbito geográfico e institucional, a análise centra-se nos ordenamentos de Brasil e Portugal, examinando as influências regionais decorrentes das respetivas integrações no Mercosul e na União Europeia. O âmbito temporal circunscreve-se à contemporaneidade jurídica aferida a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Constituição da República Portuguesa de 1976, com particular atenção à densificação normativa introduzida pela 7.ª Revisão Constitucional no caso português. Por fim, no seu âmbito científico e dogmático, a investigação ancora-se na doutrina de referência em Direito Administrativo e Direito Constitucional, com especial enfoque na teoria dos Direitos Fundamentais de Jorge Miranda (2014) e nos estudos sobre o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça de Nuno Piçarra (2014).

Uma vez delineado o percurso metodológico e os limites da investigação, importa recuar na génese do instituto para compreender como as transformações estatais moldaram a sua natureza jurídica atual. Deste modo, a secção seguinte dedica-se a traçar a trajetória do poder de polícia, partindo das suas raízes clássicas até à sua moderna configuração doutrinária.

2. Evolução Histórica e Doutrinária do Poder de Polícia

A compreensão do poder de polícia exige, primordialmente, uma análise sobre a natureza gregária do ser humano e a consequente organização das estruturas sociais. Historicamente, a reunião de indivíduos em comunidade, embora orientada pela finalidade teleológica de prosperidade e evolução coletiva, faz emergir, inevitavelmente, conflitos de interesses e colisões de direitos. É precisamente neste cenário de interati-

vidade social que se manifesta a necessidade de uma instância mediadora — o Estado — investida da função administrativa de harmonizar o convívio comum.

Sob esta ótica, o poder de polícia surge como um efeito direto do fenómeno social da coexistência. Para tornar viável a manutenção da ordem e do bem-estar coletivo, instituiu-se um sistema normativo capaz de disciplinar as liberdades individuais, procedendo à sua necessária adequação perante o interesse da coletividade. Esta transição do arbítrio individual para a regulação pública marca o nascimento do poder de polícia em sentido amplo, evoluindo de uma prerrogativa absoluta de soberania para um instituto jurídico balizado pelos princípios do Estado de Direito.

Consequentemente, surge a figura do Estado, inicialmente representado por líderes e com o objetivo comum de gerir a vontade da aludida coletividade. Diante do complexo sistema público composto por órgãos e regras internas, torna-se mister a criação de um modelo indispensável, seja na manutenção e garantia dos interesses coletivos, seja na limitação das garantias individuais (Aron, 2010, pp. 215-218).

Preliminarmente, é importante criarmos um sólido alicerce quanto à origem do instituto ora investigado, sendo certo que o poder de polícia, independentemente da forma como seja exercido pela Administração, sempre estará resguardado pelo sistema jurídico aplicável em sede de sua jurisdição, sendo sua legalidade ou ilegalidade passíveis de torná-lo inócuo ou até mesmo inexistente.

Respeitadas as limitações econômicas e político-sociais do estudo em epígrafe, vamos nos ater tão somente ao exercício do poder de polícia em sede de segurança pública, para que seja crível elucidar suas principais características imanentes, sejam as aplicáveis em sede do direito português, sejam aquelas advindas do modelo brasileiro.

Inicialmente, o termo "polícia" vem do latim *politia* e do grego *politeia*, ligado ao termo "política" e ao vocábulo *polis*. A terminologia deriva da primitiva aplicação datada da Idade Média, quando era utilizada em sentido amplo, ou seja, como o mero exercício de controle e limitação por parte dos órgãos públicos às liberdades e garantias individuais (Bretas & Rosemberg, 2013, p. 167).

Em momento ulterior, já no século XI, a noção de polícia sofre uma expansão em seu conceito no que tange às relações internacionais. Recordamos que, mesmo na Idade Média, detetou-se o exercício do poder de polícia tal como aplicado hodiernamente, o que contribuiu para a construção da estrutura presente da Idade Moderna.

No começo do século XVIII, a polícia passa a ser definida como um corolário indispensável à atividade pública interna. A partir daí, o sentido amplo de polícia dá lugar à noção de Administração Pública. O significado de polícia se restringe à valorização dos direitos individuais e das conceções de Estado de Direito e Estado Liberal, principalmente sob a influência das ideias da Revolução Francesa.

Como já visto, a polícia passa a ser vista como parte integrante das atividades da Administração, destinada a manter a ordem, a tranquilidade e a salubridade públicas. Entretanto, a expressão "poder de polícia" foi incorporada na terminologia legal derivada do emblemático julgamento da Suprema Corte norte-americana, no caso *Brown x Maryland*, em meados de 1827. A expressão fazia referência ao poder dos Estados-membros de editar leis limitadoras de direitos, em benefício do interesse coletivo.

Assim sendo, a manutenção da segurança pública, por meio do exercício do poder de polícia, destina-se a assegurar o bem-estar geral, limitando, através de ordens, proibições e apreensões, o uso abusivo da propriedade, o incorreto exercício dos direitos individuais ou quaisquer ações tomadas por indivíduos que sejam prejudiciais à coletividade.

Em suma, o exercício prático ocorre por meio de um conjunto de órgãos e serviços públicos incumbidos de fiscalizar, controlar e deter as atividades individuais que se revelem contrárias às já citadas regras de convívio social. O poder de polícia encontra-se concebido por um composto de atividades de polícia que fazem parte dos diversos órgãos da Administração e servem para a defesa dos vários interesses especiais comuns.

Dentre os principais objetivos, temos o de garantir a boa conduta em face das leis e regulamentos administrativos no tocante ao exercício do direito de propriedade e das liberdades. Neste diapasão, ao Estado incumbe limitar o direito dos particulares, devendo organizar a convivência social a partir da moderação dos direitos e liberdades absolutas em favor do interesse geral (Carvalho Filho, 2019, p. 255).

Em que pese a indispensabilidade dos órgãos que funcionam no exercício do poder de polícia para a própria manutenção do estado em que estão inseridos, veremos a seguir que em sua constituição, os órgãos que exercem o referido poder se diferem em sua conceção e própria natureza fundacional quando tratamos dos sistemas brasileiro e o português.

Enquanto a natureza do poder de polícia em Portugal envereda pelas vias preventivas e correcionais, partindo de um liame passivo e construtivo, o sistema brasileiro, contrariamente ao modelo preventivo, denota uma orientação marcadamente repressiva e reativa. A atuação dos órgãos investidos do poder de polícia caracteriza-se por uma intervenção *ex post facto*, revelando-se tardia face à dinâmica dos conflitos sociais e concentrando-se na sanção das condutas, o que fragiliza a dimensão preventiva e cautelar que deveria nortear a administração pública moderna, o que de fato explica os elevados dados estatísticos que o país possui em relação aos diversos tipos de criminalidades,[1] obviamente, resguardadas as devidas proporções populacionais.

No Brasil, a construção do conceito de poder de polícia remonta à Constituição de 1824, que introduziu, por via do artigo 169.º, a previsão de legislação complementar relativa às denominadas 'posturas policiais'. Como assinala Miranda (2014), este período é marcado por uma transposição de modelos orgânicos europeus para a realidade imperial, onde a centralização do poder político moldou as primeiras estruturas de controle administrativo. Contudo, foi a Lei de 1 de outubro de 1828 que organizou formalmente as entidades responsáveis pela padronização deste exercício. Recorde-se que esta Carta Magna, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, reflete a génese do fator repressivo característico do modelo brasileiro (Bretas & Rosemberg, 2013, p. 166).

Nestes termos, o Título III da norma supracitada conduz ao que chamamos de 'posturas policiais' num sentido lato, que abrange não somente as forças policiais, mas sobretudo

[1] Dados estatísticos extraídos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, com base nos homicídios sob suas diversas formas (2012-2019).

a forma de organização de quaisquer tipos de mecanismos de monitorização. Os artigos 66.º e 71.º da Lei de 1828 demonstram maioritariamente a vontade pública de organizar o exercício do poder de polícia, resguardados os interesses públicos do império em dada altura, como se demonstra do texto da Lei:

> *Art. 71. As Camaras deliberação em geral sobre os meios de promover e manter a tranquillidade, segurança saude, e commodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegancia, e regularidade externa dos edificios, e ruas das povoações, e sobre estes objectos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editaes, antes, e depois de confirmadas.*

Do texto normativo temos a ideia que jaz do Brasil império do século XIX, ou, a fase em que se persuadiam valores repressivos da "caça" entre os senhores proprietários das terras aos escravos; notamos, contudo que o sistema recém-criado não previa o combate a estes conflitos. Ora, se por um lado a constituição considerava indispensável abordar os valores de manutenção do império, por outro perquiria uma política de opressão de uma classe abastada e favorecida sobre uma outra que carecia de qualquer proteção legal, mesmo que em sua origem não estivesse focada neste embate, conforme se extrai dos estudos jurídicos que passamos a expor:

> *O embate e a resistência diante da opressão policial e do Estado não tinham seu foco no trabalho escravo que caracteriza o século XIX brasileiro — onde o conflito era na esfera da propriedade, senhores contra escravos —, mas no espaço do mundo dos homens livres das cidades, embrião de uma classe trabalhadora em formação.* (Bretas & Rosemberg, 2013, p. 166)

A esta aludida 'falha' atribuímos a história política de um país colonizado que sempre sofrera com instáveis regimes políticos exploratórios, e sobretudo, na falta de criação do valor nacional individual, do sentimento de pátria, que vêm a refletir diretamente na forma com que os agentes policiais atuam até então.

De fato o modelo brasileiro policial carece de um princípio norteador que auxilie na formação de valores instrutivos aos agentes da academia policial, motivo pelo qual são levados a já citada ideia originária quanto a repressão do conflito, e não pelo combate a sua causa, através da educação e prevenção à criminalidade. Recordemos, todavia, que o sistema policial brasileiro tem latente no seu núcleo de valores os preceitos constitucionais adjacentes, pelo que não se refletem sob a vertente preventiva, tão somente repressiva, como já visto, muito embora o cariz constituinte previa desde sempre a proteção de valores comuns, ou as ditas liberdades e garantias fundamentais constitucionalmente reconhecidas.

Em sentido distinto, o sistema policial português apresenta uma matriz que privilegia a natureza preventiva e correcional, orientada para a salvaguarda antecipada da ordem pública e dos direitos fundamentais. Conforme sustenta Miranda (2015), o poder de polícia em Portugal não se esgota na repressão, mas afirma-se como um instrumento de garantia da liberdade, operando sob os limites estritos da proporcionalidade e da legalidade democrática.

Ademais, este modelo de segurança contemporâneo projeta-se para além das fronteiras nacionais, sendo profundamente moldado pelo Direito da União Europeia. Como bem esclarece Piçarra (2014), a integração de Portugal no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) implica a adoção de um 'método comunitário' na gestão das fronteiras externas. Isto significa que a política de segurança portuguesa é, em larga medida, conformada por regulamentos europeus que visam a proteção do espaço comum, estabelecendo uma cooperação operacional e normativa que transcende a soberania estatal clássica e redefine o exercício do poder de polícia no contexto geográfico da União.

Portanto, o exercício da força policial portuguesa, ainda que dentro do seu território nacional deve coincidir por norma e procedimento aos preceitos abordados na norma europeia, trazidos a cabo por força do Tratado de Lisboa, em vigor desde Dezembro de 2009, e devidamente reconhecidos pelo direito interno português sob a interpretação restritiva do Art. 8.º da Constituição da República Portuguesa.

Digo restritiva porque, como se verá, o Artigo 7.º da CRP confere a autolimitação na interpretação do artigo nos termos a que reconhece a independência nacional, sejam estas por via da aplicação dos princípios pétreos que conduzem a harmonia internacional: como a igualdade entre os Estados; o respeito dos direitos do homem e dos povos; e mais, ao princípio da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados.

Ora então, resta clara a ideia de que os modelos brasileiro e português em nada se assemelham na sua forma de governo, pois que falamos do Brasil como um estado federal, que por regra geral, entrega aos estados certa autonomia para que se unam e façam constituir a federação, isto é, possuem um conjunto de competências ou prerrogativas garantidas pela constituição que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo governo central; por outra via, no caso português, falamos então de uma república constitucional unitária, muito embora composta pela chamada Portugal Continente, bem como pelas regiões autónomas dos Açores e da Madeira;[2] que, todavia participam da União Europeia por via do já aludido Tratado de Lisboa, o que o torna um Estado-Membro da mesma.

Demonstrada a centralidade da segurança pública como elemento indissociável da manutenção do Estado de Direito, importa agora transitar da abstração principiológica para a análise da sua efetiva operacionalização. Este múnus estatal concretiza-se, primordialmente, através do exercício do poder de polícia, instituto que exige uma rigorosa delimitação teórica para que se compreendam os seus limites e a sua legitimidade nas democracias contemporâneas. Nesse sentido, a secção seguinte dedica-se à sistematização conceptual deste poder, examinando as suas múltiplas aceções e a forma como se projeta na atividade administrativa.

3. O Poder de Polícia em Perspetiva Comparada: Supranacionalidade vs. Intergovernabilidade

A análise comparativa do poder de polícia entre Portugal e Brasil exige, preliminarmente, a compreensão das distintas arquiteturas de integração regional em que ambos se

[2] Artigos 225º e ss (Título VII), Constituição da República Portuguesa – CRP.

inserem. Enquanto Portugal integra a União Europeia sob um paradigma de supranacionalidade, o Brasil atua no âmbito do Mercosul regido pela lógica da intergovernabilidade. No modelo supranacional europeu, verifica-se a transferência de competências soberanas para instituições comuns, cujas normas possuem primazia e efeito direto (Piçarra, 2014); isto significa que os regulamentos de segurança e fronteiras emanados de Bruxelas se aplicam imediata e obrigatoriamente no ordenamento português, moldando a atuação das suas forças policiais de forma vertical.

Em sentido inverso, o Mercosul estrutura-se como um modelo de intergovernabilidade horizontal, onde a soberania estatal permanece o eixo central da tomada de decisões. Neste sistema, as deliberações dependem do consenso unânime entre os Estados-Membros e carecem, regra geral, de um procedimento interno de incorporação ou "internalização" para que adquiram validade jurídica no plano doméstico. Consequentemente, o poder de polícia no Brasil preserva uma matriz estatal-federativa mais rígida e autónoma, uma vez que os mecanismos de cooperação regional, como o SISME, operam estritamente no campo diplomático e operacional, sem a capacidade de impor normas de aplicação direta que redefinam a natureza do ato administrativo de polícia.

Não obstante, importa trazer ao cerne da investigação os conceitos que fundamentam o exercício do poder de polícia, de modo a viabilizar uma análise comparada assente em pontos comuns de origem. Desde os primórdios das formações sociais, observa-se que as regras de convívio careciam de eficácia sem um mecanismo de controlo, momento em que se introduziram os conceitos adjuntos de "segurança" e "polícia".

Enquanto o termo "segurança" visa proteger um núcleo de valores mínimos (Pagliarini & Dimoulis, 2012), a sua manutenção pressupõe a aplicação de um modelo de "polícia" sob a égide da Administração Pública. A indispensabilidade da preservação da segurança torna-se latente, conforme se extrai da lição de Cretella Júnior (1985, p. 29): "A segurança das pessoas e das coisas é elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana".

A proteção da segurança das pessoas e bens, perante ameaças que afetam o equilíbrio social, fundamenta o conceito administrativo de ordem pública. Esta noção delimita a atuação policial, que, embora restritiva de liberdades, encontra-se estritamente vinculada ao princípio da legalidade e aos preceitos constitucionais. Assim, a força policial organiza-se para garantir a coexistência harmónica, operando como o braço executivo que salvaguarda o interesse coletivo dentro dos limites da lei.

No mesmo sentido, Cretella Júnior (1985, p. 12):

> *Nisto é que consiste a ordem pública, noção chave do direito administrativo, constituída, no sentido administrativo do termo, como um certo minimum de condições essenciais a uma vida social conveniente [...] polícia é um termo genérico com que se denomina a força organizada que protege a sociedade [...].*

No prosseguimento da análise comparada, revela-se imperativo delimitar o conceito lato sensu de "polícia", o qual constitui o pressuposto ontológico do "poder de polícia". A polícia configura-se como um braço orgânico do Estado, sendo-lhe inerente a exclusividade do uso da força para a manutenção da ordem pública. Trata-se de uma prerrogativa de autoridade que, por assentar na soberania estatal, é dotada de um caráter indelegável, não podendo o Estado abdicar da sua titularidade em favor de entidades privadas.

Sob esta ótica, a natureza teleológica do instituto é o que define a sua legitimidade no seio da Administração Pública. Independentemente das divergências doutrinárias ou filosóficas quanto à predominância de uma matriz preventiva ou repressiva, subsiste um núcleo essencial de valores constitucionais que vincula a atuação policial. Como sublinha Miranda (2015), o exercício do poder de polícia não é um fim em si mesmo, mas um instrumento serviente aos direitos fundamentais, devendo a sua aplicação pautar-se estritamente pelos princípios da necessidade e da proporcionalidade, sob pena de desvio de poder.

Ademais, um terceiro elemento de relevo delimita, *in concreto,* as atividades que perturbam a harmonia social: o critério objetivo ou material, que se consubstancia na preservação da ordem pública. A convergência destes três vetores — (i) o subjetivo ou orgânico (a estrutura do Estado), (ii) o teleológico (a finalidade do bem comum) e (iii) o objetivo (a manutenção da ordem) — constitui o alicerce sobre o qual se debruça o conceito de poder de polícia, conferindo-lhe validade e legitimidade no exercício da função administrativa (Guerra & Rodrigues Ferreira Júnior, 2012).

Por conseguinte, a génese desta terminologia transcende a mera repressão, alcançando dimensões multidimensionais. No contexto europeu, observa-se que a questão policial se interliga intrinsecamente com a evolução do Mercado Único. Como sustenta a doutrina, a integração no sistema jurídico português é indissociável de uma visão holística da União Europeia; nela, a intenção normativa supera o estrito interesse económico para visar a redução de assimetrias sociais e o robustecimento de políticas internas comuns. Sob esta ótica, o exercício do poder de polícia passa a ser um instrumento essencial para a consolidação da unificação europeia, onde a segurança é pressuposta fundamental para a estabilidade do mercado e da coesão social.

Simultaneamente, o modelo sul-americano, consubstanciado no Mercosul (instituído pelo Tratado de Assunção em 1991), reflete uma trajetória de integração inicialmente económica que se expandiu para o desenvolvimento regional e a cooperação em segurança. Neste contexto, o conceito de polícia afirma-se como a organização destinada à prevenção e repressão de infrações penais em prol da ordem pública, servindo como uma instituição incumbida de garantir o cumprimento da lei e a segurança pública (Rocha, 1991). Esta definição é particularmente cristalina na configuração da Polícia Federal Brasileira, cuja atuação será analisada adiante.

É imperativo notar que, embora a função policial seja originariamente uma prerrogativa restrita da soberania dos Estados, observa-se uma tendência de transferência gradual de autoridade para organismos supranacionais. Este fenómeno, ainda incipiente no bloco sul-americano, encontra o seu expoente máximo no modelo da União Europeia, onde a gestão da segurança de Estados-Membros, como Portugal, é redefinida por normativos de cariz comunitário.

O exercício da função policial incide sobre uma atividade basilar da soberania estatal, sendo percebido como o mecanismo primordial de pacificação dos antagonismos rácicos, culturais, económicos e religiosos (Tomé, 2003). Sob esta ótica, a segurança da comunidade, nas suas dimensões interna e externa, permanece como a finalidade mais relevante do Estado. Contudo, Tomé (2003) adverte para a complexidade da responsabilização estatal no cenário da globalização, fenómeno que impulsiona a partilha de competências e a reconfiguração da autoridade reguladora. Segundo o autor, embora o Estado soberano continue a ser o garante primacial da ordem pública no seu território, tem vindo a ceder espaço funcional a instâncias transnacionais.

Esta transição de competências é evidenciada pela entrada em vigor do Regulamento Frontex (2004) e pela consolidação do Tratado de Lisboa (2007), marcos que redefiniram o poder de polícia no espaço europeu. Enquanto no Brasil a soberania permanece centralizada na União, em Portugal a segurança deixou de ser apenas uma aspiração social para se converter num dever jurídico-administrativo sob uma governação partilhada. Esta mutação dogmática no seio do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça — retomando a premissa de Cretella Júnior sobre a segurança como elemento básico do desenvolvimento humano — obriga a que a soberania estatal coexista agora com a autoridade de agências supranacionais. Importa, por isso, analisar como esta transição se operacionaliza no território luso, com particular enfoque na gestão das fronteiras externas.

3.1 O Modelo Português: A Supranacionalidade e a Agência Frontex

A análise da gestão das fronteiras externas em Portugal exige a compreensão da Agência Frontex e da delimitação do seu poder de polícia no contexto europeu. O surgimento deste órgão, intrínseco à arquitetura da União Europeia, configurou-se como uma das medidas compensatórias fundamentais à aplicação prática do Acordo de Schengen.[3] Conforme sustenta Piçarra (2010, p. 942), o reforço das fronteiras externas constituiu uma condição sine qua non para a supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras internas, exigindo uma cooperação operacional sem precedentes.

Esta evolução institucional consolidou-se a partir das conclusões do Conselho Europeu de Laeken (2001), que estabeleceram objetivos estratégicos como o fortalecimento e a padronização dos controlos fronteiriços, a assistência operacional aos Estados-Membros e a prevenção da criminalidade transfronteiriça. Neste cenário, a Frontex não atua apenas como um fórum de coordenação, mas como um elemento de gestão ativa em tempos de crise, refletindo o que a doutrina identifica como uma resposta às pressões migratórias e aos desafios de segurança da União (Leonard, 2009, pp. 371-373; 376-377). Assim, o exercício do poder de polícia em território português passa a ser conformado por esta dinâmica supranacional, onde a soberania nacional se articula com as diretrizes e o apoio operacional da Agência.

Ademais, importa sublinhar as medidas de natureza compensatória que complementam a atuação da Agência, as quais abrangem, conforme a sistematização de Piçarra (2010, p. 942):

> *[...] a harmonização de uma série de aspetos do direito dos estrangeiros dos Estados signatários ou aderentes ('visto uniforme Schengen', regras sobre a estada de curta duração, regras sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo, medidas de combate à imigração ilegal); formas avançadas de cooperação policial (perseguição e vigilância transfronteiriça) e de cooperação judiciaria em matéria penal (processos simplificados e mais expeditos de extradição).*

Em suma, a Agência visa suprir e coordenar funções que, embora tradicionalmente adstritas à soberania dos Estados-Membros, passam a ser exercidas de forma integrada ao nível regional europeu, nomeadamente no controlo de fluxos de pessoas e mercadorias nas fronteiras externas.

Insta destacar que este modelo impõe aos Estados-Membros a missão de operar coletivamente através das suas forças de segurança, implicando uma transferência de parcelas de soberania para a Agência, nos termos preconizados pelo Regulamento (UE) 2016/1624, de 14 de setembro. No ordenamento jurídico nacional, esta interação é viabilizada pelo Artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, que assegura a receção e a eficácia das normas emanadas das instituições europeias. Este dispositivo constitucional constitui o fundamento jurídico que permite a aplicação prática do arcabouço de medidas de segurança e a uniformização das políticas de gestão fronteiriça no sistema luso.

Desta forma, o Estado português articula a operacionalização das suas forças de segurança num plano de ação conjunta com as instâncias comunitárias. As principais instituições policiais nacionais — nomeadamente a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) — atuam em estrita consonância com as diretrizes do Regulamento Frontex no que concerne à proteção e ao controlo das fronteiras externas da União Europeia. Cumpre notar que, embora o Regulamento preveja a mobilização de diversos recursos, a gestão fronteiriça em Portugal mantém uma natureza predominantemente policial e civil, reservando-se às Forças Armadas um papel de apoio colaborativo nos termos da Constituição e da lei.

É fundamental reiterar que a atuação da Agência Frontex não ocorre de forma isolada ou desconexa. A arquitetura do Regulamento pressupõe uma gestão integrada, onde os Estados-Membros, através dos seus efetivos policiais e serviços de informações, concorrem ativamente para a proteção do espaço comum. Esta lógica de cooperação é corroborada pelo considerando (2) do Regulamento (UE) 2016/1624, que postula a conjugação da coordenação nacional e europeia como condição indispensável para a manutenção do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ). Tal estrutura visa não apenas responder aos desafios migratórios transfronteiriços, mas assegurar, primordialmente, a salvaguarda dos direitos fundamentais.

[3] Cf. Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Laeken, de 14 e 15 de dezembro de 2001, que estabeleceram as bases para a gestão integrada das fronteiras externas, com foco nos seguintes objetivos estratégicos: (i) o reforço e a harmonização dos controlos fronteiriços; (ii) o apoio aos Estados-Membros na dinamização da cooperação operacional; (iii) a otimização da gestão de crises; e (iv) a prevenção da imigração irregular e da criminalidade transfronteiriça. Disponível em: `http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm` (Acesso em 20 de novembro de 2015).

Neste prisma, a uniformização do controlo fronteiriço e da circulação interna de pessoas, bens e serviços orienta-se pelo princípio da isonomia na aplicação da norma. O controlo eficaz das fronteiras não se esgota na segurança pública, mas envereda necessariamente pela via dos direitos humanos. Como sustenta Pires (2018), o exercício contemporâneo da soberania exige uma presença estatal "humanizada", onde a cultura de paz e a proteção da dignidade da pessoa humana constituem o limite intransponível e a finalidade última do poder de polícia no contexto europeu.

Conforme se depreende do modelo europeu, o controlo e a gestão integrada das fronteiras externas viabilizam a harmonização dos procedimentos de acolhimento de fluxos migratórios irregulares, prevenindo atuações desproporcionais por parte das forças de segurança envolvidas. Este modelo assenta num planeamento operacional prévio — extensível inclusive às intervenções de natureza emergencial —, o que confere previsibilidade e legalidade estrita ao exercício da autoridade em zonas de fronteira.

Neste contexto, o exercício do poder de polícia, tradicionalmente concebido como um instituto adstrito ao exercício isolado da soberania estatal, transmuta-se numa natureza híbrida. Esta nova configuração revela-se capaz de salvaguardar a ordem interna e a defesa nacional sem, contudo, postergar a esfera jurídica dos indivíduos ou incorrer em violações dos direitos fundamentais. Esta premissa encontra respaldo no Artigo 67.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2012), que postula a criação de um espaço comum de segurança e justiça assente na cooperação policial e no respeito pela diversidade dos sistemas e tradições jurídicas dos Estados-Membros. Observa-se, assim, um ponto de convergência com a própria matriz constitucional dos Estados de Direito democráticos, onde a aplicação dos preceitos fundamentais deve ser inspirada pelos diplomas internacionais de proteção da pessoa humana.

Como bem acentua Miranda (2015), a Constituição contemporânea não se fecha sobre si mesma, mas abre-se a uma ordem internacional baseada na dignidade e na cooperação. No âmbito do controlo fronteiriço, esta abertura traduz-se na necessidade de um equilíbrio proporcional entre a segurança coletiva e a liberdade individual. Desta forma, a atuação da Frontex, enquanto agência de responsabilidade partilhada, não apenas preserva a funcionalidade do Espaço Schengen, como também materializa o princípio da solidariedade e da cooperação leal entre os Estados-Membros e a União (Piçarra, 2010), garantindo que o poder de polícia seja exercido nos limites do humanismo constitucional.

A análise do modelo brasileiro permite estabelecer pontos de convergência com o paradigma europeu, nomeadamente no que concerne às premissas de cooperação entre os Estados-membros e a União Federal. Esta cooperação operacional materializa-se em ações conjuntas entre as polícias e as Forças Armadas, como se observa no controlo fronteiriço rodoviário exercido pela Polícia Rodoviária Federal (Filho, 2016). Em ambos os sistemas, a eficácia da função policial é indissociável da existência de mecanismos e redes de dados que permitam a interoperabilidade de informações entre as diversas entidades e jurisdições.

No contexto europeu, o Sistema de Informação de Schengen (SIS)[4] constitui o pilar central desta gestão integrada, permitindo a partilha em tempo real de informações policiais e judiciárias. Evoluindo da sua segunda geração (SIS II), o sistema foi robustecido pelo pacote legislativo de 2018 (Regulamentos UE 2018/1860, 2018/1861 e 2018/1862), que entrou em aplicação plena em março de 2023. Este novo enquadramento, frequentemente designado como "SIS de terceira geração" ou SIS Renovado, ampliou a complexidade dos dados partilhados — transcendendo os registos datiloscópicos para incluir alertas de regresso e biometria avançada —, assegurando uma cooperação mais estreita com a Europol e a Frontex.

Complementarmente ao SIS, o sistema Eurodac desempenha um papel crucial ao reunir, numa base de dados centralizada, informações biométricas para efeitos de asilo e gestão de fluxos migratórios irregulares. Conforme estabelecido no Regulamento (UE) n.º 603/2013, o Eurodac não serve apenas o sistema de asilo, mas constitui um instrumento de segurança interna, permitindo o acesso das autoridades policiais para fins de prevenção e investigação de infrações penais graves e terrorismo (União Europeia, 2013). Esta arquitetura de dados reflete a vontade da União em harmonizar o controlo das fronteiras externas através de uma vigilância tecnológica partilhada.

Em moldes análogos ao paradigma europeu, o modelo brasileiro estrutura a sua interoperabilidade através de sistemas integrados de comunicação, destacando-se a articulação da Polícia Federal com a Interpol, em moldes operacionais que se assemelham à cooperação estabelecida com a Europol. Paralelamente, o ordenamento brasileiro dispõe de mecanismos próprios de gestão de dados para o combate à criminalidade organizada, como o Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC),[5] que visa centralizar informações individuais e registos criminais para otimizar a eficácia da função policial (Imbrosio Filho, 2016).

Não obstante as limitações inerentes à extensão do presente estudo, a análise efetuada permite uma compreensão holística das dimensões que caracterizam ambos os modelos. Identificam-se pontos de convergência fundamentais no exercício operacional do poder de polícia, estruturados sobre as matrizes constitucionais que instituem o Estado de Direito tanto em Portugal como no Brasil. Em ambas as jurisdições, a atividade policial transmuta-se de uma prerrogativa

[4] O Sistema de Informação de Schengen (SIS) em sua terceira versão, encontra-se atualmente regulado pelo "programa legislativo de 2018", que entrou em aplicação plena em março de 2023, sucedendo ao SIS II. Este novo quadro normativo é composto por: (i) o Regulamento (UE) 2018/1861 (controlo de fronteiras); (ii) o Regulamento (UE) 2018/1862 (cooperação policial e judiciária em matéria penal); e (iii) o Regulamento (UE) 2018/1860 (regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular). Esta evolução tecnológica e jurídica ampliou as categorias de alertas e permitiu uma interoperabilidade mais robusta entre as forças de segurança dos Estados-Membros e a Frontex.

[5] Não se confunda o extinto Serviço Nacional de Informações (SNI), de natureza estritamente política e de inteligência de Estado, com o atual Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC), gerido pela Polícia Federal. O SINIC constitui a base de dados biográficos e biométricos destinada a subsidiar a emissão de antecedentes e a investigação criminal em âmbito nacional. Adicionalmente, cumpre mencionar o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), instituído pela Lei n.º 12.681/2012, que opera como a plataforma de interoperabilidade de dados entre a União e os entes federados para a formulação de políticas de segurança pública e controle de fronteiras.

meramente coerciva para um instrumento de salvaguarda de direitos, condicionado pelos princípios da legalidade e da proporcionalidade. Concluída a exposição sobre a vertente supranacional lusa, cumpre agora densificar as especificidades da arquitetura federativa brasileira e o papel das suas instituições policiais no controlo das fronteiras e da ordem interna.

3.2 O Modelo Brasileiro: Intergovernabilidade e o SISME no Mercosul

A exegese normativa do modelo brasileiro exige uma análise preambular do contexto regulamentar que precede as políticas contemporâneas de segurança pública. Este arcabouço remete à consolidação do núcleo comum de proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, impulsionado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Tais diplomas internacionais, sob a égide da Carta das Nações Unidas, estabeleceram os parâmetros ético-jurídicos aos quais o exercício do poder estatal deve submeter-se.

Sob esta ótica, observa-se uma dicotomia estruturante no Estado de Direito: se, por um lado, a estabilidade política e a manutenção da ordem dependem do exercício da função de polícia em conformidade com a Carta Magna; por outro, a legitimidade deste exercício encontra-se vinculada à salvaguarda de valores universais. A traumática experiência da Segunda Guerra Mundial expôs a vulnerabilidade da dignidade humana perante o arbítrio estatal, resultando numa mutação dogmática onde a segurança do Estado deixa de ser um fim em si mesma para se tornar um instrumento de proteção do indivíduo. No contexto brasileiro, esta herança humanitária é o que conforma a atuação policial nas fronteiras, exigindo que a gestão migratória seja indissociável do respeito aos direitos dos refugiados e das garantias fundamentais.

Nesta senda, o núcleo de valores humanitários integrou os ordenamentos constitutivos nacionais por via da ratificação diplomática e subsequente incorporação formal. No caso do Brasil e de Portugal, tal processo materializou-se, respetivamente, através do Decreto n.º 50.215/1961 e do Decreto n.º 43.201/1960, que internalizaram a Convenção de 1951, conferindo-lhe eficácia plena no plano doméstico. Posteriormente, a adoção do Protocolo de 1967 veio consolidar este regime, eliminando restrições temporais e geográficas e assegurando a perenidade dos compromissos assumidos pelos Estados signatários.

Sob o prisma da doutrina brasileira, este processo de abertura ao Direito Internacional redefine a própria soberania estatal. Como leciona Piovesan (2018), a incorporação de tratados de direitos humanos no ordenamento brasileiro não constitui apenas um ato formal, mas a adesão a uma "gramática ética comum" que impõe limites objetivos ao exercício do poder de polícia. Desta forma, os valores oriundos da DUDH e da Carta das Nações Unidas deixam de ser meras diretrizes programáticas para se tornarem parâmetros de validade das ações estatais nas fronteiras. Esta uniformidade axiológica permite que, tanto no modelo europeu como no sul-americano, a gestão migratória seja pautada pela proteção intransigente das liberdades fundamentais (Piovesan, 2018).

Observa-se uma nítida convergência entre os processos de amadurecimento constituinte do Brasil e de Portugal no que tange à integração dos valores humanitários e das liberdades fundamentais (Chapman, 1971). Esta evolução reflete-se na construção de modelos de segurança pública cujos limites operacionais são balizados por estes preceitos. No ordenamento brasileiro, a Constituição Federal de 1988, no seu Artigo 5.º, §§ 2.º e 3.º, consagra a abertura do sistema jurídico aos tratados internacionais de direitos humanos em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Conforme a exegese constitucional predominante, tais dispositivos não apenas permitem a incorporação de normas internacionais, como lhes conferem uma posição privilegiada na hierarquia das fontes. Os direitos e garantias expressos em tratados ratificados integram o chamado bloco de constitucionalidade, passando a compor o núcleo intangível da Lei Fundamental — as cláusulas pétreas (Art. 60, § 4.º, IV). Esta blindagem normativa reforça a aplicação imediata dos diplomas internacionais, assegurando que o exercício da função policial, especialmente em contextos de vulnerabilidade como as fronteiras, seja exercido sob o império da dignidade da pessoa humana e das garantias fundamentais estabelecidas tanto na Carta Magna quanto no plano internacional.

Dando continuidade à exegese constitucional, cumpre assinalar que a organização da segurança pública no Brasil, robustecida por alterações como a Emenda Constitucional n.º 104/2019 (que instituiu as polícias penais), encontra-se balizada pelo Artigo 21.º da Lei Fundamental. Este dispositivo estabelece a competência da União para organizar e manter as polícias civil, militar e penal, além do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, servindo de parâmetro de simetria para as constituições estaduais.

Simultaneamente, o Artigo 22.º reserva à União a competência privativa para legislar sobre as atribuições da Polícia Federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais. Contudo, o sistema federativo permite que, mediante lei complementar, os Estados sejam autorizados a legislar sobre questões específicas destas matérias, conferindo uma flexibilidade coordenada ao modelo. Por outro lado, o Artigo 23.º estabelece competências comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, impondo um dever de cooperação na salvaguarda da Constituição, das instituições democráticas e do património público. Esta arquitetura revela que o poder de polícia brasileiro não é estanque, mas sim uma responsabilidade partilhada que se estende por todos os níveis governamentais em prol da ordem jurídica (Brasil, 1988).

Todavia, como recordam Miranda e Medeiros (2017), a prerrogativa de coerção estatal foi profundamente redefinida na transição para o Estado de Direito.[6] Este processo provocou a delimitação positiva do conteúdo material da função policial, subordinando-a estritamente ao princípio da legalidade administrativa. Assim, a polícia deixa de ser um instrumento de arbítrio para se tornar um "direito de polícia", focado na prevenção e no afastamento de perigos reais à

[6] A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, representou o marco jurídico-institucional do processo de redemocratização após o regime militar (1964-1985). Designada como "Constituição Cidadã", o diploma rompeu com a lógica da segurança nacional voltada à proteção do Estado, substituindo-a por um paradigma de segurança pública centrado na proteção dos cidadãos e na estrita observância das garantias fundamentais. Esta transição consolidou a submissão das forças policiais ao controle civil e ao império da lei, elementos nucleares do Estado Democrático de Direito brasileiro.

coletividade (Miranda & Medeiros, 2017). Esta mutação dogmática é o que permite a coexistência entre a eficácia operacional das forças de segurança e o respeito intransigente às garantias individuais.

No que concerne à relativização do conceito de poder de polícia, assume relevância a análise das medidas de segurança coordenadas com as Forças Armadas. Estas, embora fundadas na defesa nacional como causa existencial do Estado, estabelecem um elo funcional entre o imperativo da soberania e a segurança coletiva (Gouveia, 2002). Tal paradigma é aplicável, por analogia, tanto ao modelo da União Europeia quanto ao cenário brasileiro, onde a proteção das fronteiras externas exige uma atuação integrada entre as forças policiais e os meios militares,[7] salvaguardando as competências exclusivas da União no controlo rodoviário, ferroviário e fluvial.

Sob este prisma, se a Constituição brasileira oferece a densidade normativa necessária para garantir segurança jurídica à aplicabilidade destes dispositivos — quer na esfera federal, quer nas unidades federadas —, o modelo português apresenta uma simetria assinalável. Em Portugal, a operacionalidade dos órgãos que exercem o poder de polícia processa-se numa dupla vertente: a proteção interna do território e o controlo das fronteiras externas da União. Esta última dimensão decorre da condição de Estado-Membro, inserindo o sistema jurídico nacional numa lógica de interdependência com o ordenamento jurídico regional.

Neste sentido, a norma interna lusa é permeada pelos tratados internacionais e pelos regulamentos europeus, em estrita observância ao princípio do primado do Direito da União. Por fim, cumpre notar que esta arquitetura de segurança não oblitera a estrutura de comando nacional; em Portugal, o Presidente da República detém a magistratura de influência e a autoridade como Comandante Supremo das Forças Armadas, nos termos do Artigo 120.º do texto constitucional, assegurando a unidade do Estado no exercício da sua defesa e segurança.

Em linhas paralelas, o modelo brasileiro apresenta uma estrutura de comando centralizada, na qual as instituições militares — de natureza permanente e regular, compostas pela Marinha, pelo Exército e pela Força Aérea — encontram-se subordinadas ao Ministério da Defesa. Esta pasta é incumbida da gestão superior e da formulação da Política de Defesa Nacional (PDN), conforme preconizado pela Lei Complementar n.º 97/1999 e pelo Decreto n.º 5.484/2005. Sob esta ótica, a reforma administrativa de 1999 consolidou os antigos ministérios militares em comandos internos sob uma égide civil unificada, mantendo, todavia, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros como forças auxiliares e de reserva do Exército, nos termos do Art. 144, § 6.º, da Constituição Federal.

A análise das interconexões entre o poder de polícia e a defesa nacional permite identificar um ponto de inflexão doutrinária: a influência das normas supranacionais nos sistemas normativos internos. Este fenómeno é particularmente visível em organizações supranacionais onde ocorre uma cessão parcial de prerrogativas soberanas. Como asseveram Blanco de Morais, Araújo e Leitão (2000, p. 50), nestas estruturas:

> *Existiram e existem pessoas jurídicas de Direito Internacional, como as Confederações de Estados e Organizações Supranacionais, em que alguns atributos da soberania estadual, como a defesa e a política externa eram delegados ou transferidos para o ente confederal ou organizacional que a exerce em nome de todos.*

Esta premissa é fundamental para contrastar a rigidez da soberania federativa brasileira com a flexibilidade do modelo luso-europeu, onde a defesa e a segurança interna convergem para uma gestão partilhada em prol da estabilidade regional.

No modelo português, intrínseco ao ordenamento da União Europeia, a implementação da Agência Frontex reflete a transição da defesa — tradicionalmente um fundamento originário e exclusivo do Estado-Nação — para uma causa partilhada no seio de uma associação de Estados. Conforme a lição de Gomes Canotilho (2018), a União Europeia configura-se como uma organização *sui generis*, dotada de uma estrutura de governação que transcende o modelo clássico de cooperação intergovernamental. Neste contexto, a Frontex atua na gestão integrada das fronteiras externas e no combate à criminalidade transfronteiriça, assumindo a natureza de guarda fronteiriça e costeira.[8] As suas funções precípuas incluem o fortalecimento da interoperabilidade entre as guardas nacionais e as forças armadas, a partilha de informações de inteligência e a análise técnica de riscos para o posicionamento estratégico de contingentes em situações emergenciais (Imbrosio Filho, 2016).

Por outro lado, é possível traçar um paralelo entre o modelo brasileiro e a tese de Blanco de Morais (2022) sobre a delegação de atributos soberanos. No sistema federativo brasileiro, a União tutela o interesse nacional e exerce funções fulcrais em nome da totalidade dos Estados-membros. Enquanto a União detém a competência para a defesa externa e a segurança das fronteiras, os Estados-membros (entes federados) assumem a responsabilidade operacional pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do património dentro das suas respetivas jurisdições. Esta repartição de competências assegura que a proteção dos valores resguardados pela Constituição Federal seja exercida de forma multinível, articulando a soberania federal com a autonomia regional.

O exercício das "medidas de polícia", sob a égide do ordenamento português, encontra o seu balizamento no Artigo 272.º, n.º 2, da CRP. Este preceito, em observância ao princípio da tipicidade, exige que os procedimentos policiais sejam fundamentados em normas legais prévias e precisas. Complementarmente, a atuação policial submete-se ao princípio

[7] Cumpre salientar que a proteção das fronteiras externas no Brasil é uma atribuição de competência exclusiva da União, operacionalizada de forma integrada. Esta missão abrange tanto o controlo migratório e a polícia de fronteiras, a cargo da Polícia Federal (Art. 144, § 1.º, II, CF/88), quanto o policiamento ostensivo das rodovias federais pela Polícia Rodoviária Federal. Adicionalmente, as Forças Armadas exercem, por força da Lei Complementar n.º 97/1999 (com as alterações das LCs 117/2004 e 136/2010), poder de polícia em faixa de fronteira, atuando em ações preventivas e repressivas contra crimes transfronteiriços e ambientais, em articulação com os demais órgãos de segurança pública.

[8] A arquitetura jurídica da Frontex foi profundamente reformulada pelo Regulamento (UE) 2019/1896, que expandiu o mandato executivo da Agência ao instituir a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Esta inovação conferiu-lhe a prerrogativa de gerir um "Corpo Permanente" (*Standing Corps)* com poderes operacionais próprios, permitindo uma atuação mais incisiva na gestão integrada das fronteiras externas. No plano da interoperabilidade de dados, esta evolução facilita a execução de mandados de detenção europeus e a verificação de alertas inseridos no SIS III, assegurando que as ordens judiciais emitidas por um Estado-Membro sejam eficazmente reconhecidas e cumpridas em todo o espaço Schengen.

da proporcionalidade, o qual, conforme assevera Caupers (2013, p. 216), pressupõe um "triplo controlo característico": a necessidade, a adequação e a justa relação entre custos e benefícios.

Nesta senda, Jorge Miranda e Rui Medeiros (2017, p. 571) reforçam que a intervenção policial deve ser "ponderada, calculável e mensurável", orientando-se por uma "racionalidade de fins e meios de ação". Os autores identificam como exigências cumulativas a idoneidade, a necessidade e o equilíbrio, convergindo com o magistério de Caupers. Sobre a génese deste controlo, Gomes Canotilho (2008, p.147) elucida que o princípio da proporcionalidade:

> *Dizia primitivamente respeito ao problema da limitação do poder executivo, sendo considerado como medida para as limitações administrativas da liberdade individual. É com este sentido que [...] ele foi introduzido [...] como princípio geral do direito de polícia.*

Esta matriz principiológica, que encontra eco no Artigo 144.º da Constituição Brasileira, assegura que a eficácia na gestão de dados e fronteiras (seja no âmbito da Frontex ou do SISME) não se sobreponha aos direitos fundamentais, mantendo a polícia como uma instituição de proteção e não de arbítrio.

Em conformidade com os princípios da soberania e da territorialidade, o Estado Português assume o compromisso de salvaguardar a integridade do território e a segurança dos indivíduos, pautando-se tanto pelos diplomas constitucionais quanto pelos instrumentos de Direito Internacional. Neste contexto, assume especial relevo a vinculação da Administração Pública ao primado do Direito Comunitário, bem como o dever de interpretação do direito derivado em estrita harmonia com as normas da União Europeia.

Esta execução não prescinde de um mecanismo logístico e operacional viabilizado pelas Forças Armadas, cuja atuação se desdobra em duas vertentes: no âmbito interno, visando a salvaguarda da ordem (Art. 275.º, n.º 6, da CRP), e no plano internacional, em missões de cooperação e paz (Art. 275.º, n.º 5, da CRP). Observa-se, portanto, que a defesa nacional, nos termos do Artigo 273.º da CRP, constitui uma tarefa fundamental do Estado para garantir a independência e a liberdade da população, encontrando os seus limites internos na Constituição e os seus limites externos nas convenções e regras do Direito Internacional (Morais et al., 2000).

Tal como se verifica no modelo português, a atividade de polícia no Brasil subordina-se ao regime jurídico-administrativo geral. Como bem elucidam Meirelles et al. (2025, p. 130), o ato de polícia carece de absoluta conformidade com a lei, "sujeitando-se, inclusive, ao controlo de legalidade pelo Poder Judiciário". Esta submissão ao controlo jurisdicional é o que garante que a discricionariedade técnica não se converta em arbítrio, assegurando a legitimidade democrática das forças de segurança.

Desta análise comparativa, depreende-se que a gestão das fronteiras e a segurança interna, embora ancoradas em conceitos clássicos de soberania nacional, evoluíram para modelos de cooperação técnica e partilha informativa. Se no contexto luso-europeu a interoperabilidade é ditada pelas diretrizes da União Europeia e pela agência Frontex, no cenário sul-americano o SISME (Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul) emerge como a ferramenta de concretização destes ideais de segurança integrada. Resta, pois, concluir como esta arquitetura normativa permite que o intercâmbio de dados entre a Polícia Federal brasileira e os seus congéneres regionais materialize a proteção dos direitos fundamentais num espaço de livre circulação e ameaças transfronteiriças complexas.

4. Conclusão

A presente investigação confirma que as assimetrias institucionais entre os blocos de integração regional redefinem a natureza do poder de polícia. Enquanto no Brasil o instituto mantém uma matriz estatal-federativa rígida e marcadamente repressiva, em Portugal observa-se uma fragmentação da soberania em prol de agências supranacionais. Conclui-se que a integração europeia transmutou o ato administrativo de polícia em Portugal de uma prerrogativa puramente nacional para uma função de cariz comunitário, fenómeno que não encontra paralelo no modelo de intergovernabilidade do Mercosul.

O percurso analítico deste estudo remonta à superação da insegurança social e à transição de séculos de instabilidade política para a consolidação do Estado de Direito. Sob os limites normativos delineados, observou-se como as instituições intrínsecas a ambos os Estados viabilizam a sua própria manutenção através do exercício das capacidades policiais — ou, tecnicamente, do poder de polícia. No exame comparado entre os modelos português e brasileiro, emergem pontos de convergência e divergência que radicam na própria natureza da formação de cada Estado e na sua inserção em espaços regionais distintos.

Não obstante as dicotomias detetadas, foi possível reconhecer verosimilhanças fundamentais. Tanto na Federação Brasileira quanto em Portugal, enquanto Estado-Membro da União Europeia, as funções de polícia — internas e externas às fronteiras — operam sob a égide do princípio da legalidade e do controlo jurisdicional. Ambos os modelos concorrem para uma finalidade teleológica comum: *a manutenção da diplomacia internacional e a salvaguarda dos valores constitucionalmente reconhecidos, integrados numa cultura de paz e proteção dos direitos humanos* (Pires, 2018).

A reflexão hodierna aqui proposta convida à harmonização dos sistemas jurídicos, seja na gestão das fronteiras, seja no *modus operandi* policial, sempre em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A segurança fronteiriça, ao combater a criminalidade transfronteiriça, atua como pilar de estabilização política e económica, fomentando relações de respeito mútuo indispensáveis à convivência democrática.

Historicamente, a inclinação social do ser humano para a cooperação reflete-se nos processos de "regionalização" da temática policial. Seja através da cooperação federativa no Brasil ou da integração supranacional na Europa, nota-se uma vontade comum de atingir a harmonia entre os Estados, ainda que tal exija cedências graduais no exercício da soberania em prol do bem comum.

Em última análise, o debate sobre a segurança revela-se indispensável para garantir a eficácia de qualquer sistema normativo. O correto exercício do poder de polícia não é apenas

um instrumento administrativo, mas a *conditio sine qua non* da própria existência do Estado de Direito, atuando como o principal estabilizador das relações sociais e inspirador dos movimentos contemporâneos pela paz mundial.

Referências

[1] Araújo, L. (1998). Descartes: uma ética racionalista? In M. J. P. Cantista & J. F. Meirinhos (Coords.) *Actas do Colóquio Internacional Descartes: Reflexão sobre a Modernidade* (pp. 69-74). Faculdade de Letras da Universidade do Porto. http://hdl.handle.net/10216/55494

[2] Aron, R. (2010). *As etapas do pensamento sociológico* (9.ª ed.). Dom Quixote.

[3] Aron, R. (2018). *Paz e guerra entre as nações* (S. Bath, Trad.; 1.ª ed.). WMF Martins Fontes.

[4] Brasil. (1961). *Decreto n.º 50.215, de 28 de janeiro de 1961: Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Diário Oficial da União.

[5] Brasil. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.

[6] Brasil. (1999). *Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999: Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Diário Oficial da União.

[7] Bretas, M. L., & Rosemberg, A. (2013). A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. *Topoi (Rio de Janeiro), 14*, 162–173. https://doi.org/10.1590/2237-101X014026011

[8] Canotilho, J. J. G. (2008). *Estudos sobre direitos fundamentais* (2.ª ed.). Revista dos Tribunais; Coimbra Editora.

[9] Canotilho, J. J. G. (2018). *Direito constitucional e teoria da constituição* (7.ª ed., reimp.). Almedina.

[10] Carvalho Filho, J. dos S. (2019). *Manual de direito administrativo* (33.ª ed., rev., ampl. e atual.). Atlas.

[11] Caupers, J. (2013). *Introdução ao direito administrativo* (11.ª ed.). Âncora Editora.

[12] Chapman, B. (1971). *Police state* (1st ed.). Macmillan.

[13] Cretella Júnior, J. (1985). Polícia e poder de polícia. *Revista de Direito Administrativo, 162*, 10–34. https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44771

[14] Gouveia, J. B. (2018). *Direito da segurança: Cidadania, soberania e cosmopolitismo*. Almedina.

[15] Gouveia, J. B. (2018). *Direito da segurança: O direito do setor da segurança e das forças e serviços de segurança* (2.ª ed.). Almedina.

[16] Gouveia, J. B. (2020). O estado de exceção na Constituição da República de Moçambique de 2004. *CEDIS Working Papers – Direito, Segurança e Democracia, (2)*. Disponível em: https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/17978918/CEDIS_working_papers_DSD_JBG1.pdf.

[17] Guerra, S., & Rodrigues Ferreira Junior, C. (2012). *Direito administrativo: Estudos em homenagem ao Professor Marcos Juruena Villela Souto*. Fórum.

[18] Imbrosio Filho, C. (2016). *O Poder de Polícia: A Agência Frontex e a Polícia Federal Brasileira no Exercício do Controle das Fronteiras* [Dissertação de mestrado, Universidade Nova de Lisboa]. RUN – Repositório Científico da Universidade Nova de Lisboa.

[19] Leonard, S. (2009). The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in EU external borders policy. *Journal of Contemporary European Research, 5*(3), 371–388. Disponível em: http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/239/164

[20] Meirelles, H. L., Burle Filho, J. E., Burle, C. R., Ghideti, L. G. C., Martins Júnior, W. P., & Fragoso, R. de D. (2025). *Direito administrativo brasileiro* (45.ª ed., rev. e atual.). Malheiros; JusPodivm.

[21] Miranda, J. (2014). *Manual de Direito Constitucional: Volume II – Ética, Sociedade e Estado. Estado de Direito e Democracia* (9.ª ed.). Coimbra Editora.

[22] Miranda, J. (2015). *Manual de Direito Constitucional: Tomo IV – Direitos Fundamentais* (6.ª ed.). Coimbra Editora.

[23] Miranda, J. (2018). *Teoria do Estado e da Constituição* (5.ª ed.). Forense.

[24] Miranda, J., & Medeiros, R. (2017). *Constituição Portuguesa Anotada: Volume I* (2.ª ed.). Universidade Católica Editora.

[25] Miranda, J., & Medeiros, R. (2018). *Constituição Portuguesa Anotada: Volume II* (2.ª ed.). Universidade Católica Editora.

[26] Miranda, J., & Medeiros, R. (2020). *Constituição Portuguesa Anotada: Volume III* (2.ª ed.). Universidade Católica Editora.

[27] Morais, C. B. (2018). *Curso de Direito Constitucional: Tomo II – Teoria da Constituição* (2.ª ed.). Almedina.

[28] Morais, C. B., Araújo, A., & Leitão, A. (2000). *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas* (J. Miranda, Coord.). Cosmos; Instituto da Defesa Nacional.

[29] Pagliarini, A. C., & Dimoulis, D. (2012). *Direito constitucional internacional dos direitos humanos*. Fórum.

[30] Piçarra, N. (2010). A política de fronteiras da União Europeia: Do arranque adiado à centralidade progressiva. In J. Miranda, A. M. Cordeiro, E. P. Ferreira, & J. D. Nogueira (Orgs.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha* (Vol. I, pp. 939–940). Coimbra Editora.

[31] Piçarra, N. (2014). Espaço de liberdade, segurança e justiça e "método comunitário": Uma relação finalmente estabilizada pelo Tratado de Lisboa? In C. Urbano de Sousa (Coord.), *O espaço de liberdade, segurança e justiça da UE: Desenvolvimentos recentes* (pp. 9–41). Edições Universidade Lusíada.

[32] Piovesan, F. (2018). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional* (18.ª ed., rev. e atual.). Saraiva Educação.

[33] Pires, A. S. (2018). Fluxos migratórios forçados e cultura de paz: um contributo hipotético baseado na educação como pilar da democracia e na solução alternativa à crise do estado assistencialista. *A Galileu, Revista de Direito e Economia, XIX*, 64–85. https://doi.org/10.26619/2184-1845.XIX.1.5

[34] Portugal. [Constituição (1976)]. *Constituição da República Portuguesa: VII Revisão Constitucional (2005)*. Lisboa: Assembleia da República.

[35] Rocha, L. C. (1991). *Organização policial brasileira: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária, polícias civis, polícias militares, corpos de bombeiros militares, guardas municipais*. Saraiva.

[36] Tomé, L. (2003). *O Estado e a Nova Ordem Internacional: entre a fragmentação e a globalização* (edições em português e em mandarim). Instituto Internacional de Macau.

[37] Tomé, L., & Monge, P. (2001). *A Identidade e a Política Europeia de Segurança e Defesa*. Observatório de Relações Exteriores da UAL.

[38] União Europeia. (2007). *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa, 13 de dezembro de 2007*. Jornal Oficial da União Europeia, C 306/1.

[39] União Europeia. (2013). *Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo ao estabelecimento do sistema Eurodac*. Jornal Oficial da União Europeia.

[40] União Europeia. (2016). *Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 202/47.

[41] União Europeia. (2018). *Regulamento (UE) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal*. Jornal Oficial da União Europeia.

[42] União Europeia. (2019). *Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira*. Jornal Oficial da União Europeia, L 295/1.