

# POLÍCIA: ETIMOLOGIA E EVOLUÇÃO DO CONCEITO

JOÃO JOSÉ RODRIGUES AFONSO

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA - PORTUGAL



## RESUMO

A palavra *polícia* tem um longo percurso onomasiológico. Nasce na Antiguidade Clássica greco-romana, com o vocábulo *'politeia'* dos gregos e *'politia'* dos romanos, com o significado de *governo da Cidade-estado*. Na Idade Média, o conceito de *polícia* evoluiu para significar a *boa ordem da sociedade civil*, promovida pelo príncipe. Na Idade Moderna, com a emergência das teorias absolutistas do Poder, o conceito de *polícia* passou a designar toda a atividade do Estado tendente ao bom governo da nação e à ordem pública em geral. O direito policial (*jus politiae*), entendido como a ciência de governar os homens, constituía o meio através do qual o príncipe atingia o fim eudemonológico do Estado: a felicidade da nação. Com o fim do Antigo Regime e a introdução dos valores liberais, o conceito de *polícia* tomou um novo rumo, reduzindo-se às dimensões de garantia da segurança pública para o exercício dos demais direitos e liberdades. O Estado de direito ajustou-o aos seus princípios dogmáticos. Assim nos chega o sentido atual de *polícia*.

**PALAVRAS-CHAVE:** Polícia; *'politeia'*; *'politia'*; direito policial.

## 1. INTRODUÇÃO

Polícia. Esse substantivo, tão comum nos dias de hoje, parece ter um significado de fácil compreensão. Mas se o investigarmos a fundo, a sua aparente simplicidade desvanece-se perante a sua polissemia e vastidão semântica. Polícia como atividade, polícia como organização ou corpo de homens, polícia como poder regulamentar. Ou, até, podemos falar em *número de polícia*, aludindo ao sistema de numeração para identificar as casas num determinado espaço público, que surgiu em alternativa ao antigo *rol da igreja*, que nem sempre representava o número correto de fogos existentes numa paróquia.

O conceito de *polícia*, que o mais leigo entende com relativa facilidade, nem sempre existiu com o sentido atual. A função policial, como a conhecemos hoje, é particularmente recente. Nas comunidades antigas ou tribais, não se falava em polícia, em policiamento, em forças de segurança ou em corpos policiais. Cabia a cada um zelar pelos seus bens pessoais e patrimoniais. Em caso de agressão, por parte de terceiro, competia à vítima ou aos seus parentes impor o castigo ao culpado, através da *vindicta privata* (castigo ou justiça privada). Nestes tempos mais recuados, as pessoas resolviam, através de desforra pessoal, as ofensas ou delitos de que tivessem sido vítimas. Permitia-se a justiça privada e, até, a vingança.

Embora não houvesse polícia, o controlo social (vigiar) e os modos de repressão (punir) no seio das comunidades estiveram sempre presentes. *Vigiar e punir* é uma fórmula de todos os tempos. Do mesmo modo, esteve sempre presente o sentido de “guarda”, com as mais variadas funções de zelar pelos bens próprios, vigiar lugares ou pessoas, guardar as portas da cidade, acautelar o património, enfim, tudo com o objetivo essencial de proteger e assegurar algo. Mesmo nos grémios mais bárbaros ou menos aperfeiçoados do ponto de vista da organização comunitária, o sentido de justiça impunha-se e, com ele, ressaltava-se a necessidade de criar instrumentos para o controlo dos seus membros. Não bastava guardar algo do inimigo. Não bastava defender-se dos ataques externos, fazendo uso do poder militar. Era também necessário resguardar-se das más intenções dos vizinhos, dentro da comunidade, usando do poder de controlo social e de instrumentos mais ou menos aperfeiçoados que, com o passar dos séculos, viriam dar origem à polícia.

Esse controlo tomou múltiplas faces, servindo o Poder (político, religioso, aristocrata, oligárquico) de várias maneiras. Ao longo da História, a polícia serviu vários propósitos. Se, no início, a polícia nasceu com o fito de impor a lei e dominar ou reprimir os ímpetos dos criminosos mais impiedosos, depressa se transformou num poderoso instrumento para servir os interesses das fações ou elites mais diversas da sociedade. São disso bons exemplos as polícias secretas ou políticas, sempre à espreita de quem fale mal do Poder instituído, do mais incauto ao mais advertido, para recolher informações e eliminar os berços dos movimentos insurrecionais ou revolucionários. É de exércitos e de

polícia que o Poder gosta de se rodear. Informação é poder, e a polícia é o olho ciclópico do Poder. Tanto o é que, como indica Bobbio, “o ideal do poderoso sempre foi o de ver cada gesto e escutar cada palavra dos que estão a ele submetidos (se possível sem ser visto nem ouvido)”<sup>1</sup>. Os mil e um espões dos governos mais despóticos e oprimentes da nossa História demonstram isso mesmo.

Quando tudo corre bem, não se fala da polícia. Mas quando os conflitos surgem, é para ela que se voltam as atenções. A polícia é uma instituição ou, se quisermos, são várias, se pensarmos em cada corpo policial existente, de natureza diversificada, ambígua ou multidimensional (polícia civil, polícia militar, polícia municipal, polícia económica, polícia nacional, polícia de Estado, polícia política, polícia secreta, polícia eclesiástica, etc.). Mas a polícia é, também, um conjunto de operações que descrevem uma função: uma função administrativa, de natureza prestacional, e uma função auxiliar da Justiça, com contornos preventivos e repressivos ao nível criminal. Falar em polícia é aludir a um sistema, um modo de manter a ordem na sociedade. Falar em polícia é invocar a autoridade, a sua força e ostensividade, a sua capacidade coerciva para impor ao povo o respeito pela lei. Mas falar em polícia é, também, lembrar o salvamento, a ajuda nas horas de desgraça, o espírito solidário, o auxílio ao indefeso, o socorro ao necessitado, o amparo ou consolo ao indigente, o conforto ao aflito. O conceito é, por isso, equívoco. Ora mais lato, ora mais restrito no seu significado. Ora com um sentido técnico-jurídico-operativo, ora com um sentido vulgar ou comum. Ora com uma conotação positiva, de humanismo e benquerença, ora com uma conotação negativa, de repreensão e animadversão.

A noção de polícia tem, hoje, uma significação mais circunscrita do que no passado. Mas continua a contemplar uma parte da Administração Pública tão vasta, tão complexa, tão exposta a uma pluralidade multiforme de acontecimentos e vicissitudes, que não permite uma simplificação do seu significado ou o estabelecimento de uma ideia clara do que seja.

---

1 NORBERTO BOBBIO — O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 30. Título original: Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole dei gioco, 1984.

## **2. ETIMOLOGIA DA PALAVRA ‘POLÍCIA’: A ANTIGUIDADE CLÁSSICA GRECO-ROMANA**

Ao longo da História, o conceito de polícia oscilou entre diversos significados, ora mais amplos na semântica, ora menos abrangentes. Do ponto de vista etimológico, o termo *polícia* tem origem no latim ‘*politia*’ (que resulta da palavra ‘*polis*’, que significa *cidade*), um conceito que deriva da latinização do vocábulo grego ‘*politeia*’ (Πολιτεία) que, ao longo dos tempos, assimilou várias significações: governo ou Constituição da Cidade-estado, comunidade, bem-comum, direitos ou privilégios dos cidadãos, cidadania, administração, política, medida política, tradição, costume ou maneira de viver<sup>2</sup>. Para os romanos, que o tomaram de empréstimo, o termo ‘*politia*’ comporta duas significações: o de *res publica* (coisa pública) e o de *civitas* (com o sentido de “negócios da Cidade”)<sup>3</sup>, resumindo-se ao conceito de política, isto é, aquilo que pertence ao governo da Cidade<sup>4</sup>.

Ao longo da Antiguidade Clássica, o termo *polícia* absorveu diversos significados. Até ARISTÓTELES, o conceito ‘*politeia*’ liga-se, por um lado, à Cidade-estado (‘*polis*’), enquanto entidade distinta das outras comunidades políticas, e, por outro lado, àquilo que mantém a Cidade em sua unidade: a arte de governar.

A partir de PLATÃO e ARISTÓTELES, o conceito altera-se e o seu conteúdo passa a assumir duas significações<sup>5</sup>: por um lado, designa o conjunto de leis e regras tendentes à boa administração geral da *polis* (ordem pública, salubridade, subsistência dos cidadãos e abastecimentos da Cidade); por outro lado, encerra a noção de “guardiães das leis e da cidade” de que fala PLATÃO em *A República*, encarregados de fazer respeitar a legalidade e proteger a comunidade constituída:

2 JOHN GROVES (rev) — A Greek and English Dictionary. Boston: Hilliard, Gray and Company, 1839, s. v. «Πολιτεία», p. 476.

3 JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.ª edição, 1.ª reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, p. 20. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986.

4 PEDRO JOSÉ DA FONSECA — *Parvum lexicum latinum lusitana interpretatione adjecta*. Olisipone: Typ. Reg., 1798, s. v. «*politia*», p. 568.

5 Cfr. JEAN-CLAUDE MONET — *Polícias e Sociedades...*, cit., p. 20.

“(...) quando os guardiães das leis e da cidade são guardiães apenas na aparência, percebes que eles a arruinam de alto a baixo, ao passo que, de outro lado, só eles possuem o poder de administrá-la bem e torná-la venturosa”<sup>6</sup>.

Os guardiães da lei, a que se refere PLATÃO, nada têm a ver com guardas ou polícias no sentido que hoje lhe damos. Ao falar dos guardiães da lei, o Filósofo alude aos magistrados que conduzem a política (o governo) da Cidade, os detentores da *sabedoria*, a suprema virtude do Estado, de entre as quatro descritas por PLATÃO: sabedoria, coragem, temperança e justiça<sup>7</sup>.

Os conceitos ‘*politeia*’ e ‘*politia*’ encerram a noção de guarda da Cidade-estado contra investidas bélicas de nações estrangeiras, e o significado de governo, associando-se à ideia de boa convivência em comunidade, à regulação e à lei da Cidade, à alma da *polis*, à boa ordem e governo da metrópole e da *res publica*. Não admira, pois, que viesse também a assumir o sentido de “ciência do Estado”<sup>8</sup>. A amplitude do conceito não deixa de fora a ideia da adequada organização da comunidade política civil tendente à cultura, polimento e aperfeiçoamento da nação, de modo a civilizá-la — do conceito ‘*politio*’, de polir, assear, adornar (bons costumes, moralidade)<sup>9</sup>. A polícia é então vista como a capacidade política de estabelecer os objetivos e os meios do governo da nação. Uma comunidade policiada é sinónima duma comunidade onde reina uma boa polícia, isto é, uma boa constituição política da Cidade.

Nestes períodos da História, a expressão *polícia* não tinha, por isso, qualquer relação com o sentido atual da palavra. Todavia, é a partir destes momentos históricos que a instituição policial se vai edificando, resultado da evolução das sociedades e por entre um processo contínuo de progressos e retrocessos políticos. A *polis*, Cidade-estado,

6 PLATÃO — A República. Livro IV. Tradução de J. Guinsburg. Introdução e notas de Robert Baccou. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1965. Embora seja conhecida por A República, o título original da obra é Πολιτεία (*‘politeia’*), com o significado de “Governo ou Constituição da Cidade”. Vide introdução de Robert Baccou, cit., p. 5.

7 Para um desenvolvimento, ver notas de ROBERT BACCOU em A República, cit., pp. 26 e ss.

8 Cfr. ROGÉRIO SOARES — Interesse Público, Legalidade e Mérito. Coimbra: Atlântida, 1955, p. 54.

9 Cfr. FRANCISCO SOLANO CONSTÂNCIO — Novo Dicionário Crítico e Etymológico da Língua Portuguesa. Paris: Na Officina Typographica de Casimir, ed. Angelo Francisco Carneiro, 1836, s. v. «polícia», p. 782.

relaciona-se, deste modo, com a noção de *polícia*, tal como o termo *política*. O surgimento do Estado político é, pois, o eixo condutor da função policial. Entre os dois conceitos (*polícia* e *política*), reconhece-se uma simbiose semântica.

Na Grécia Antiga, o conceito de *polícia* (*'politeia'*) era atribuído à *ciência do direito público*, isto é, ao conjunto de leis que formavam a Constituição de todo o governo dum Estado. A noção de *polícia* era, por isso, muito ampla, encerrando todas as leis constitucionais, políticas e civis, bem como o conjunto de leis e instrumentos legais essenciais à segurança e força pública interna e externa do Estado. Designava, no fundo, toda a atividade da Cidade-estado.

Com a evolução do Direito, a diversidade das leis forçou a sua categorização em três ciências. As leis reguladoras do Governo e da Administração Pública, dos direitos da elite governante e dos deveres dos súbditos classificavam-se de *leis constitucionais e políticas* do Estado. As que regulavam o gozo da propriedade e dos direitos pessoais catalogavam-se como *leis civis*. As relativas às circunstâncias locais e à comodidade dos indivíduos, eram as *leis de polícia*. O estudo da primeira categoria de leis compunha a *ciência do direito público*. O da segunda, o *direito privado ou civil*. Por fim, o saber ou gnose da terceira categoria de leis buscava-se na *arte da polícia*. Juntas, formavam a *ciência do governo*<sup>10</sup>.

O conceito de *polícia* que transita para a Idade Média é aquele último: o das *leis de polícia*, o de direito policial (*jus politiae*), embora se eclipse temporariamente a partir do início desta era histórica, com o surgimento do feudalismo.

### 3. A PALAVRA 'POLÍCIA' NA IDADE MÉDIA

O instituto *polícia* estava ainda no início da sua construção. A partir da Queda de Roma, é possível identificar três grandes fases de amadurecimento<sup>11</sup>: a primeira, durante a Idade Média (476-1453),

10 Cfr. ELIE BERTRAND e FORTUNE-BARTHELEMY DE FELICE — *Éléments de la Police Générale d'un État*. Tome Premier, Yverdon, 1781, p. 5.

11 Cfr. SERGIO BOVA — s. v. «Polícia». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.<sup>a</sup> edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 944-949

dentro da qual podemos recortar dois períodos ou etapas — um de estagnação do conceito e outro de desenvolvimento; a segunda, durante a Idade Moderna (1453-1789); e, por fim, a terceira, que se dá a partir da Idade Contemporânea.

Na Europa Medieval, o conceito de *'politia'* rodeou-se do significado de *boa ordem da sociedade civil*, promovida pelo monarca, em contraposição à boa ordem moral e religiosa, a cargo das autoridades eclesiásticas. Nessa altura, a palavra *polícia* não estava propriamente conotada à ideia da segurança de pessoas e bens ou à prevenção da criminalidade, como o está hoje. A ordem pública, *boa ordem da sociedade civil*, conseguida através da função de polícia, traduzia a vontade e ação do monarca tendente a prover uma organização à civilização, manter a ordenação social, a paz e a tranquilidade em todos os domínios (cultural, social, económico, financeiro, religioso). No que respeita à segurança pública e à prevenção criminal, não havia uma apropriação desta missão por parte da Coroa, pelo que a função policial, a este nível, desenvolvia-se sem formalismos institucionais, pelas mãos de diferentes atores. Em Portugal, eram os meirinhos, jurados e alcaides nas vilas e cidades, as Ordenanças nos caminhos e estradas do Reino, os quadri-lheiros em Lisboa e Porto, as milícias dos grandes senhores das terras (nobres) nos demais lugares.

A noção de *boa ordem social* associada ao conceito de polícia teve o seu tempo de construção e evolução. Neste período da História em que se estabelecera o Estado feudal, é possível recortar duas épocas que marcaram o desenvolvimento da função policial: a Alta e a Baixa Idade Média.

Na Alta Idade Média, o vocábulo *polícia* eclipsou-se. A dissolução do Império Romano do Ocidente deu origem a uma fragmentação do Poder, que passou para as mãos de particulares. Com isso, *a função de governo ou Constituição da Cidade*, que dava vida ao conceito de polícia, perdeu significado. Com a Queda de Roma, a figura do monarca deixou de deter as rédeas do governo do Reino. O território dividiu-se nos chamados feudos descentralizados, unidades territoriais afastadas das cidades onde se desenvolvia uma agricultura de subsistência baseada num sistema de trabalho servil assegurado por camponeses que,

---

(944). Título original: Dizionario di política, 1983.

com receio de serem escravizados ou saqueados pelos povos bárbaros invasores, seguiram os nobres romanos. Estes camponeses, designados servos da gleba, submetiam-se à rudez do trabalho agrícola e ao pagamento de tributos aos nobres em troca de proteção militar. Na altura, não existia qualquer corporação policial para lhes dar proteção, pelo que restava-lhes confiar a sua segurança pessoal aos grandes senhores da nobreza, ainda que isso lhes custasse a exploração dos seus serviços e a hipoteca da sua liberdade.

A administração dos feudos escapava, em muitos aspetos, à Coroa. Assuntos do foro cível, da Justiça ou de natureza militar eram, em boa parte, administrados pelos senhores feudais, detentores de grande poder político. A manutenção da paz e a segurança destas parcelas territoriais eram asseguradas pelas hostes destes nobres guerreiros (ditos *bellatores*), que ditavam e aplicavam as leis em seus domínios.

No século X, com o fim das invasões bárbaras, a Europa entrou numa fase de calma e começou a encontrar uma certa paz. Com o desenvolvimento do comércio e o surgimento de inovações tecnológicas no setor agrícola, o sistema feudal, baseado na exploração de braços humanos, entrou em declínio. Os habitantes das áreas rurais, movidos pela ambição de melhores condições de vida, começaram a concentrar-se em zonas próximas de vilas ou cidades acasteladas.

No final da Baixa Idade Média, o crescente poderio da Coroa já havia dissolvido uma boa parte das hostes feudais. Em Portugal, este processo dá-se de forma vigorosa com D. Afonso III (1210-1279). Uma combinação de fatores (criação de concelhos por forais, elaboração e compilação de leis, êxodo rural, concentrações demográficas, ampliação do Poder Real, aumento da vadiagem e criminalidade, entre outros) conduziu à organização de um corpo de homens destinados à garantia da ordem e segurança no seio das comunidades (inicialmente em Lisboa, ao nível dos bairros), conhecidos por quadrilheiros, instituídos em setembro de 1383, por D. Fernando (1345-1383), a quem se atribui a origem da Polícia no nosso País.

O vocábulo *polícia* é (re)introduzido na Europa, por esta altura (Baixa Idade Média), no final do século XIV, com o Renascimento das referências da Antiguidade Clássica, de que destacamos o Direito



Romano. Jurisconsultos franceses propuseram o conceito ‘*police*’, por empréstimo do vocábulo ‘*politia*’ dos romanos e ‘*politeia*’ dos gregos, para designar todo o poder de administração do príncipe, enquanto autoridade secular, em contraposição ao poder da Igreja, cuja autoridade era preexistente.

O monarquismo corporativista vivido à época estava a sofrer duros golpes. O Poder, que os tempos (guerras e invasões aniquiladoras do Império Romano, o feudalismo, convulsões políticas e sociais, evoluções e retrocessos culturais, Igreja Regular e Secular) haviam aspergido por pequenos focos, estava a aglutinar-se de novo. Teorizadores como NICOLAU MAQUIAVEL (1469-1527) e JEAN BODIN (1530-1596) deram o estímulo e o primeiro impulso ao lançar as bases doutrinárias e jurídico-dogmáticas para um poder quase ilimitado dos monarcas ou das repúblicas. As formalizações teóricas da centralização política e da soberania do Estado, identificado com o príncipe, fizeram nascer o Estado Moderno<sup>12</sup>.

As fontes pluralistas do Poder extinguíam-se à medida que a chama do poder real se intensificava. Todavia, a aglutinação do Poder não provocou a centralização do Direito. A lei emanada pelo monarca não era unária e inexorável, já que convivía com outras fontes jurídicas, como o direito canónico, o direito concelhio (posturas municipais) e o direito costumeiro estabelecido ao longo de décadas ou até séculos (usos e costumes locais considerados como de obediência obrigatória em virtude da sua prática reiterada)<sup>13</sup>.

O príncipe passou a concentrar nas suas mãos todos os poderes do Estado, dando origem a um poder geral conhecido por *jus politiae* (direito policial), que gradualmente se tornou fonte de todo o poder do monarca. O *jus politiae* é entendido como o direito e dever do prin-

---

12 A Maquiavel e Bodin seguiram-se Jaime Stuart, Hugo Grócio, Thomas Hobbes e, com a Reforma, alguns teóricos protestantes como Espinosa, Pufendorf, Wolff, Robert Filmer, Johannes Althusius. As doutrinas destes Autores acabaram por sobrepor-se à cultura jurídica e política dos letrados que continuavam a seguir Aristóteles, São Tomás de Aquino e a plêiade de juristas teólogos da Escola Ibérica do Direito Natural, como Francisco Suarez, Domingo de Soto e Bento Fragoso. Cfr. ANTÓNIO MANUEL HESPANHA e JOSÉ MANUEL SUBTIL — Corporativismo e Estado de polícia como modelos de governo das sociedades euro-americanas do Antigo Regime. In *O Brasil Colonial 1443-1580*, Vol. 1, 1.ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, pp. 127-166 (128-129).

13 Cfr. ANTÓNIO MANUEL HESPANHA e JOSÉ MANUEL SUBTIL — Corporativismo..., cit., pp. 131-132.

cipe de alcançar a prosperidade do reino, o bem-estar dos seus súbditos e a manutenção da ordem pública (fins a atingir), exercendo, sobre o território, todos os poderes necessários (meios para atingir os fins).

O conceito de polícia deixou de designar a *função do governo* e passou a significar a *administração em geral*.

#### **4. A PALAVRA ‘POLÍCIA’ NA IDADE MODERNA**

Na Idade Moderna, consolida-se o conceito de polícia que emergiu no final da Baixa Idade Média com o fortalecimento do poder real. Com o crescimento do poder do rei, a sua semântica amplia-se, chegando quase a tomar de novo as proporções (mas não o sentido) do conceito ‘*politeia*’ da Grécia Antiga. A partir do século XV, o conceito de *jus politiae* migra da França para o Sacro Império Romano-Germânico.

Nos dois séculos que se seguiram, o *jus politiae* assumiu paulatinamente o significado de toda a atividade do Estado, tendente ao bom governo da nação. Estava em construção uma ciência da polícia. Ao príncipe impunha-se o direito e o dever de impor a ordem pública no seu território. No Império germânico, esta forma de administração era conhecida por *Policey*, *Poletzey*, *Pollucy*, *Pollicei*, sempre associada à noção de ordem pública (*gute Ordnung*), bom governo da nação (*gutes Regiment*), segurança (*Sicherheit*), interesse público (*gemein Nutzen*) e assistencialismo das autoridades públicas. *Policey* significava, em simultâneo, a situação ou estado de boa ordem da comunidade e a prática normativa necessária para o estabelecimento dessa ordem. O conceito assimilava dois elementos essenciais, um estático e outro dinâmico: a ordem como condição e a ordem como elemento constitutivo duma autoridade, ou seja, a *Erhaltung guter Policey* (a manutenção de uma boa polícia) e a *Policey Aufrichtung* (a instituição da polícia)<sup>14</sup>.

A semântica do termo *jus politiae* foi crescendo. No século XVII, com a emergência do Absolutismo na Europa, os conceitos de Estado e de polícia rumaram lado a lado e desenvolveram-se numa relação de

---

<sup>14</sup> Cfr. SPYRIDON FLOGAITIS — The Evolution of Law and the State in Europe: Seven Lessons. London: Bloomsbury Publishing, 2014, lesson 2, e PAOLO NAPOLI — Naissance de la police moderne: Pouvoir, normes, société. Paris : Édition La Découverte, 2003, p. 10.

interdependência, de tal modo que o surgimento duma nova área da Autoridade ou da Administração Pública (saúde, segurança, economia, finanças, edificação e infraestruturas urbanas, etc.), integrava a noção de polícia (*jus politiae*). O desenvolvimento de novas formas de poderes e atribuições estaduais requer, necessariamente, o desenvolvimento de novas formas de competências e de quem as exerça. Esses novos poderes e atribuições eram absorvidos pela instituição de polícia.

A polícia passou, assim, a ser vista e apreendida como a ciência de governar os homens, com vista à ordem pública em sentido amplo. Todos os objetos da polícia eram da responsabilidade dos homens de Estado, isto é, da política<sup>15</sup>. Nasce o Estado de Polícia em território germânico.

Toda a administração do território reconduzia-se, de um modo ou de outro, ao direito policial (*jus politiae*). Apenas os assuntos da Justiça ficavam de fora deste conceito. A atividade de polícia consubstanciava, em simultâneo, como uma forma de administração e uma técnica de governo do Estado. À época, o conceito de polícia rodeava-se de uma conotação positiva, na medida em que a intervenção estatal nos mais variados domínios era geralmente aceita pela comunidade.

O direito de polícia atingia uma vasta área da Administração: a polícia e o governo económico da cidade, a polícia de enterros, a polícia sanitária, a polícia dos mercados, a polícia da iluminação pública, a polícia da edificação urbana, a polícia das vias de comunicação, a polícia das águas públicas, a polícia da mendicidade, a polícia dos vadios e ociosos, a polícia dos jogos e jogadores, a polícia dos costumes (das sumptuosidades, da embriaguez, dos banhos públicos, dos jogos, das lotarias, da prostituição, das blasfêmias e juramentos, dos ilusionistas, adivinhos e videntes), a polícia da religião (da proibição das falsas religiões, do respeito pela Igreja, dos tempos de penitência, das procissões, das peregrinações, das confrarias), a polícia da saúde (da salubridade do ar, da limpeza das fontes, da qualidade dos víveres, do vinho e da cerveja, dos remédios, das doenças epidémicas e contagiosas), dos mantimentos

---

15 « Tous les objets de la Police sont du ressort de l'hommes d'Etat ». Assim começa a obra de DUCHESNE, Code de la Police ou Analyse des Réglemens de Police. 4.è édition, revue, corrigée, augmentée & mise en deux Parties, Tome I, Paris : Chez Prault père, 1767, p. iii.

(do trigo e outras sementes, da sua conservação, dos ceifadores, dos respigadores, dos lavradores, dos medidores, dos padeiros, das carnes e peixes, dos lacticínios, das bebidas, das frutas e legumes, dos mercadores de vinho, das destilarias, das cervejarias, da guarda das vinhas<sup>16</sup>, dos incentivos ao cultivo, etc.), das obras públicas (edificações, alvenaria, serralharia, carpintaria, pichelaria), dos serviços públicos (dos perigos, dos incêndios e das medidas ou precauções para os combater, do socorro), dos pavimentos, da limpeza urbana e das responsabilidades dos habitantes nas tarefas de limpeza, dos esgotos, das vias, das inundações, do embelezamento ou decoração das cidades, das carroças, dos caminhos, pontes e pavimentos, dos correios e mensageiros, da tranquilidade e segurança pública (da prevenção criminal, das vendas suspeitas, dos vagabundos, do porte de armas, das reuniões ilícitas, dos libelos inflamatórios, da hotelaria, da segurança noturna, etc.), entre muitas outras áreas<sup>17</sup>.

A boa polícia da cidade e do reino significava a boa administração e bom governo político da coisa pública. Em Portugal, por esta altura, esta mesma noção de polícia começa a surgir na legislação régia:

*(...) Por essa cidade ser cabeça desse Reino, e de tanto concurso de gente natural e estrangeira, e convir por isso muito que as cousas publicas della se redduzão a boa policia, e se acomodem de maneira que o serviço publico seja o mais fácil que pode ser;.*

*(...) os edifficios que se reformarem, e os que de novo se fiserem, sejam por a traça que ordenar a camara da cidade (...); e do modo em que disto se hade executar, parece que se deve faser hum regimento, cometendosse a execussão a camara, por via do pelouro das obras, com que se podera escusar a*

16 Em Portugal, esta função pertencia aos polícias rurais, também conhecidos por guardas das quintas. Eram indivíduos particulares, sem ligação a qualquer corporação, pagos por lavradores de grandes terras para defender as suas culturas agrícolas, em especial durante a noite. Terão sido inspirados nos gardes des vignobles (guardas das vinhas), existentes em França. Eram também particulares, nomeados nessas funções, com pelo menos 18 anos de idade, com poderes para deter ladrões e malfeitores, entregando-os à Justiça. Pelas piores razões, a eles se refere o deputado MARIANO DE CARVALHO. Cfr. Diário da Câmara dos Senhores Deputados, Sessão de 6 de maio de 1879, p. 1565. Sobre os gardes des vignobles, ver DUCHESNE — Code de la Police..., cit., pp. 172-175.

17 Cfr. índice geral de DUCHESNE — Code de la Police..., cit., e de JEAN PIERRE WILLEBRAND — Abrégé de la Police des Villes. Première Partie, Hambourg: Estienne et Fils, 1765.

*junta que se appontou da policia, posto que he rasão que a aja no modo de edeficar*<sup>18,19</sup>.

Na Igreja, o termo polícia exprimia também a ideia de administração e organização dos assuntos eclesiásticos. Por exemplo, a simples disposição das mesas e bancos no interior duma igreja integrava o conceito. A *polícia interna dos Templos*, como assim era conhecida a atividade da Igreja tendente a administrar todos os assuntos ligados à boa ordem e aos bons costumes nos lugares sagrados, não era uma instituição, mas sim um modo de administração<sup>20</sup>. Em França, existia mesmo um Tratado da Polícia Eclesiástica<sup>21</sup>.

A polícia não era uma organização ou instituição, mas uma forma de atividade administrativa ou, se quisermos, o conjunto de todas ou várias formas e domínios da Administração. A palavra polícia não se referia aos corpos de guardas que vigiavam uma cidade ou um lugar. Por exemplo, o vocábulo polícia não era utilizado para designar as patrulhas militares destacadas para manter a ordem e a segurança pública nos lugares e caminhos do Reino ou para referir-se ao corpo de quadrilheiros que existiu nalgumas cidades portuguesas durante quase quatro séculos.

Fruto de variadas circunstâncias, assiste-se a uma evolução do Estado absolutista monárquico, baseado no *jus politiae*. O Estado que se propôs a tomar todas as medidas possíveis e ao seu alcance para rea-

18 Cfr. Cartas Régias de 9 de novembro de 1604 e 22 de junho de 1611, respetivamente. Veja-se também a Carta Régia de 9 de outubro de 1618. Documentos disponíveis em EDUARDO FREIRE DE OLIVEIRA — Elementos para a História do Município de Lisboa — Parte I. Tomo II, Lisboa: Typographia Universal (Imprensa da Casa Real), 1885, pp. 143-144, 268, e 425-426.

19 Ao longo deste ponto, quando apropriado, as transcrições de passagens de toda a documentação antiga, em língua portuguesa ou estrangeira, fazem-se na escrita original, por ser a única forma de preservarmos o seu genuíno conteúdo e de retratarmos, fielmente, os relatos da sociedade da época.

20 Ver, por exemplo, o Decreto de 25 de fevereiro de 1643 e o Alvará de 9 de março de 1643. In SILVA, JOSÉ JUSTINO DE ANDRADE E (compil. e anot.) — Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa, II Série (1640-1647). Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1856, pp. 199 e 201, respetivamente.

21 Cfr. RENE CHOPPIN — Trois Livres de la Police Ecclésiastique, en laquelle est amplement traité des droits royaux selon l'usage des Cours de France, sur les personnes e bien des Ecclésiastiques. Trad. du latin par Jean Tournet, Paris : Estienne Richer, 1634. Veja-se, também, a noção de polícia das procissões («police des processions») e dos Comissários do Corpo da Catedral («Commissaires du Corps de la Cathédrale») encarregados da ordem, da marcha e das cerimónias das procissões, em EDME DE LA POIX DE FREMINVILLE — Dictionnaire ou Traité de la Police Générale des Villes, Bourgs, Pároisses et Seigneuries de la Campagne. Paris : Chez Gissey, 1763, pp. 490-491.

lizar a paz e a felicidade dos seus súbditos tem agora, em suas mãos, as razões justificadoras para a ampliação dos seus poderes. O culto e idolatria da eudemonologia é o engenho perfeito para justificar o poder absoluto. A gradual miscigenação entre os fins do Estado (a prosperidade do reino e a felicidade do povo) e os meios para os alcançar (o poder do príncipe) conduziu a um autoritarismo sem precedentes, em que os poderes do monarca se furtavam ao controlo judicial e à própria legalidade. A atividade da polícia, que se identificava com o conceito de administração pública a partir da segunda metade de oitocentos, passou a mover-se no âmbito da completa discricionariedade (e, até, arbitrariedade), subtraindo-se à lei e à Justiça. Nasce o “mundo do não-direito da polícia”<sup>22</sup>. Nasce o Estado de Polícia, *l'État de Police, der Polizeistaat*<sup>23</sup>.

Esta forma de Estado surgiu paulatinamente na Alemanha (Sacro Império Romano-Germânico) a partir do século XVII, com o *camarelismo*, num momento em que a administração estatal procurou promover, em simultâneo, o bem-estar comum (*gemeine Wohlfahrt*) e a felicidade dos súbditos (*irdische Glückseligkeit*), bem como a prosperidade e riqueza do Estado, na base de uma rigorosa ordem pública, um controlo social cerrado, autoritário e de carácter paternalista, ampliando, tanto quanto possível, o campo da ação policial. Este era o argumento político perfeito para subtrair o exercício da polícia a quaisquer limites.

Christian Wolff (1679-1754) resume esta forma de Estado a partir da tríade conceptual *securitas / tranquillitas / sufficientia vitae*. A *securitas* respeita à segurança contra ameaças externas, de outros Estados, o que hoje é conhecido por defesa nacional. A *tranquillitas* respeita à segurança interna da nação, à ordem pública e segurança de pessoas e bens. A *sufficientia vitae* respeita à abundância não apenas dos bens essenciais, mas também daqueles que conferem conforto e prazer, pressupostos para a felicidade (*felicitas*) do Homem (*ad vitae necessitatem, commoditatem, jucunditatem ac decorem indigemus*). Estas são as condições fundamentais que definem o bem-estar e o estado de segurança da nação

22 Cfr. CATARINA SARMENTO E CASTRO — A Questão das Polícias Municipais. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 23.

23 O conceito foi cunhado pela historiografia jurídica alemã, no século XIX, para descrever a dicotomia histórica entre um Estado não submetido ao princípio da legalidade e um Estado fundado neste princípio (o Estado de direito, que sucedeu ao Estado de Polícia). Cfr. PAOLO NAPOLI — Naissance de la police moderne: Pouvoir, normes, société. Paris : Édition La Découverte, 2003, p. 12.

(*salus civitatis*). A forma como o Governo estrutura a sociedade, com vista a conduzi-la à felicidade, determina e impõe o modo de vida dos súbditos. A estes compete contribuir com todas as suas virtudes, para levar o Estado ao progresso, à perfeição, à glória<sup>24</sup>.

Willebrand, logo na primeira página da sua obra, resume o significado, o alcance e o objetivo do poder de polícia (do Estado de Polícia):

*A verdadeira Potência e Riqueza dum Estado consiste no número dos sujeitos. É de acordo com este axioma que é determinada a visão dos que têm o Poder legislativo e executivo nas Cidades; que, pelos seus respeitáveis cuidados e atenções particulares na tarefa de impor a cuidada observância da Polícia, procuram todos os meios próprios e capazes de contribuir para o crescimento das Cidades, a sua tranquilidade, comodidade, nitidez, limpeza e, enfim, tudo o que é necessário para a subsistência dos Habitantes, bem como para o embelezamento, tanto interior como exterior; de modo que os Cidadãos fiquem encantados com as suas residências, e que os Estrangeiros sejam levados a desejar desfrutar da mesma felicidade<sup>25</sup>.*

Os assuntos ligados à Administração e ao Estado estavam subtraídos ao Direito e, em consequência, ao controlo judicial. Toda a atividade administrativa era identificada com a atividade de polícia, não estando vinculada à lei. A instituição de polícia tinha por objetivo a ordem da sociedade em geral (ordem pública em sentido lato, o que incluía a subsistência e abastecimento das cidades, a tranquilidade, a segurança, a salubridade, a paz pública, a repressão do crime, os bons costumes, a limpeza das ruas, a iluminação pública, etc.), daí a extensão da sua jurisdição. A polícia tinha, como únicos limites, a esfera da Justiça. A atividade policial acabava onde começasse a autoridade da Justiça contenciosa<sup>26</sup>.

Em finais do século XVIII, a polícia define-se, por um lado, como “o governo e administração interna da república, principalmente no que respeita às comodidades, isto é, limpeza, asseio, fartu-

24 Cfr. CHRISTIAN WOLFF — *Principes du Droit de la Nature et des Gens*. Trad. Jean-Henri-Samuel Formey. Tome III, Amsterdam : Chez Marc Michel Rey, 1753, Liv. VIII e IX. Título original: *Jus naturæ: methodo scientifica pertractatum*.

25 JEAN PIERRE WILLEBRAND — *Abrégé...*, cit., pp. 1-3. Tradução livre.

26 Cfr. JEAN PIERRE WILLEBRAND — *Abrégé...*, cit., Première Partie, p. 27.

ra de víveres e vestiária, e à segurança dos cidadãos”; por outro lado, reporta-se ao “tratamento decente, cultura, adorno, urbanidade dos cidadãos, no falar, no termo, na boa maneira”<sup>27</sup>. Do mesmo modo, em Portugal, já em período do Estado liberal, CONSTÂNCIO (1777-1846) define a polícia (do Lat. *politia*) como o “governo e boa administração do estado, da segurança dos cidadãos, da salubridade, subsistência, etc. (...) particularmente da limpeza, iluminação, segurança e de tudo o que respeita à vigilância sobre vagabundos, mendigos, ladrões, facinorosos, facciosos, etc.”, e, num segundo sentido “(do Lat. *politio, onis*, de *polio, ire*, polir, assear, adornar), cultura, polimento, aperfeiçoamento da nação”<sup>28</sup>.

Quanto a isto, não deixa de ser interessante verificar que, a transição do conceito clássico para o moderno (uma transição que coincide com o início do Antigo Regime) fez-se com uma disseminação semântica das palavras radicadas no termo latim *politia*. O vocábulo *policiar* significava “dar cultura, introduzir melhoramentos na civilização de uma nação, aperfeiçoar as boas artes, e tudo o que contribua à felicidade, ao gozo, à instrução e à urbanidade e mansuetude do homem social”. Já a palavra *policiado* queria dizer “culto, aperfeiçoado nas artes, instituições, costumes e comodidades da vida social”. *Policiado* tinha um significado “mais extensivo que civilizado, e um progresso da civilização”; sinónimo de *polido*, “entende-se das maneiras corteses, do trato urbano”. Diferentemente, o adjetivo *policial* reportava-se “à polícia ou governo municipal, ou de corporação, grémio”. O *direito policial* compreendia as “providências policiais relativas à segurança, à limpeza, iluminação da cidade, aos mercados, à navegação dos rios, etc. (...) termo moderno usado nas Leis novíssimas”<sup>29</sup>.

O conceito de polícia continuava ligado à ideia de boa administração do Estado, com vista ao seu enriquecimento através

27 Cfr. Dicionário da Língua Portuguesa Composto pelo Padre D. Raphael Bluteau, Reformado, e Acrescentado por António de Moraes Silva. Tomo II, Lisboa: Na Oficina de Simão Thaddeo Ferreira, 1789, s. v. «polícia», p. 213.

28 Cfr. FRANCISCO SOLANO CONSTÂNCIO — Novo Dicionário Crítico e Etimológico da Língua Portuguesa. Paris: Na Oficina Typographica de Casimir, ed. Angelo Francisco Carneiro, 1836, s. v. «polícia», p. 782.

29 Cfr. FRANCISCO SOLANO CONSTÂNCIO — Novo Dicionário Crítico..., cit., s. v. «policiar», «policiado», «policial», p. 782. Na definição de *policiar*, o Autor prossegue: “*Os homens civilizam-se formando sociedades, e estabelecendo leis protectoras dos direitos de cada cidadão, depois vão-se policiando pela cultura das artes e ciências, e comunicando com gentes mais cultas*”.



duma sociedade polida, educada, instruída, trabalhadora, obediente, respeitadora da moral e dos bons costumes. A *defesa dos bons costumes* era, na verdade, um elemento-chave da atividade de polícia. Willebrand, no seu resumo (*abrégé*), dedica um ponto a este assunto, titulado «*De la défense des mœurs*», expondo que:

*Os bons costumes, a facilidade da Subsistência e, em geral, todas as vantagens atrativas duma cidade, aliada à proteção dos seus Habitantes e a uma infinidade de visões que tendem para o Bem comum e particular, constituem os objetos essenciais que devem fixar a atenção e cuidados da Polícia<sup>30</sup>.*

O discurso da preservação dos bons costumes servia de pretexto para a intromissão da polícia em todos os assuntos. A preservação dos bons costumes funcionava como freio da sociedade. O Estado era chamado, nestes termos, a preencher uma missão de cultura e polimento, usando todos os meios ao seu dispor para desenvolver a prosperidade moral e material da nação. Nesta ordem de ideias, era permitido sustentar que o Estado estava legitimado a reivindicar todos os poderes necessários ao cumprimento duma utilidade nacional. Todos os meios eram tidos em conta para atingir os objetivos do Estado. Ao povo, restava obedecer. No Estado de Polícia, o dever de obediência, que incumbe ao cidadão, é praticamente ilimitado, ao contrário do que acontece no Estado de direito, onde o exercício do Poder por parte das autoridades públicas está delimitado por disposições jurídicas, e onde o dever de obediência do cidadão encontra fronteiras no direito de resistência.

Com o passar do tempo e com a intensificação da atividade policial discricionária e arbitrária, o conceito de polícia rodeou-se de uma odiosa reputação. A confusão entre o fim (a felicidade dos súbditos e a riqueza da nação) e os meios para atingir esse fim ideal (o poder do Estado) cunhou o conceito “*Polizeistaat*”, Estado de Polícia, para representar a organização estatal fortemente centralizada e autoritária, baseada num forte controlo social e na ação discricionária, não submetida ao Direito. O eudemonismo associado ao Estado de Polícia nunca se evidenciou, e os meios que se pretendiam justificar para atingir uma vida plenamente feliz no âmbito individual e coletivo não se compadeciam com os resultados conseguidos.

30 Cfr. JEAN PIERRE WILLEBRAND — *Abrégé...*, cit., Première Partie, p. 32. Tradução livre.

Carré de Malberg (1861-1935) descreve o Estado de Polícia como

*aquele em que a autoridade administrativa pode, duma maneira discricionária e com uma liberdade de decisão mais ou menos completa, aplicar aos cidadãos todas as medidas que julga útil tomar por iniciativa própria, com vista a fazer face às circunstâncias e atingir, a cada momento, os fins a que se propõe: este regime de polícia funda-se na ideia de que os fins justificam os meios*<sup>31</sup>.

Como dissemos já, o conceito de polícia não evoluiu de maneira uniforme nos vários países da Europa. Cada Estado tinha o seu sentido próprio do termo. Em França, no século XVII, o conceito de polícia estava numa fase de amadurecimento adiantada. Em março de 1667, pela mão do rei Luís XIV, é promulgado o Decreto que cria o cargo de Tenente de Polícia para a cidade de Paris. Com isso, a polícia deixou de ser apenas uma forma de atividade administrativa (polícia em sentido material ou funcional) e o conjunto de leis e regulamentos visando a boa administração da ordem social (polícia em sentido formal), para passar a ser, também e essencialmente, uma organização, um corpo de homens (polícia em sentido orgânico).

Em Portugal, é preciso quase mais um século, em relação a França, para que a palavra polícia passe a ter um sentido orgânico, o que acontece com a criação da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino, pelo Alvará de 25 de junho de 1760. Esta corporação foi inspirada no modelo francês, ao ponto de até a exposição de motivos apresentar semelhanças, como se pode verificar nestes segmentos:

*« Et comme les Fonctions de la Justice & de la Police sont souvent incompatibles, & d'une trop grande étendue, pour être bien exercées par un seul Officier dans Paris, (...) »*<sup>32</sup>.

*(...) tendo-se manifestado por huma longa, e decisiva experiencia, que a Justiça contenciosa, e a Policia da Corte, e do Reino, são entre si incompatíveis, que cada huma dellas pela sua vastidão se faz quasi inacessível ás forças de hum só Magistrado (...)*<sup>33</sup>.

31 RAYMOND CARRE DE MALBERG — Contribution à la théorie générale de l'État. Tome I, Paris : Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920, p. 488, § 164. Tradução livre.

32 Édít du Roy, Portant Création d'un Lieutenant de Police en la Ville, Prevosté, & Vicomté de Paris, vérifié en Parlement au mois de Mars 1667 (doravante, Decreto de 15 de março de 1667).

33 Alvará de 25 de junho de 1760, disponível em SILVA, ANTÓNIO DELGADO DA (red.) —

Com a publicação do Decreto de 15 de março de 1667, que criou a Tenência de Polícia de Paris, o conceito de polícia espelha, pela primeira vez, o domínio, a finalidade e os instrumentos jurídicos da ação policial. Com efeito, o Decreto não se destaca apenas pela inovação institucional. Destaca-se, antes de mais, pela inovação filosófica e ontológica da polícia, e pela distinção clara entre Justiça e Polícia. A palavra polícia tinha agora uma definição genérica expressa na lei:

« (...) *la Police qui consiste à assurer le repos du Public & des Particuliers, à purger la Ville de ce qui peut causer des désordres, à procurer l'abondance et à faire vivre chacun selon sa condition & son devoir (...)*<sup>34</sup> » .

A ação policial (da Tenência de Polícia de Paris) adquiria um âmbito de atuação definido: a segurança da cidade, a matéria do uso e porte de armas, a limpeza das vias e praças públicas, a emanação das ordens necessárias em caso de incêndio ou inundações, a tomada das providências necessárias à subsistência da cidade, a fiscalização (polícia) do comércio e dos preços, das feiras e mercados, da hotelaria e albergarias, do tabaco, a polícia dos rios, conhecer das reuniões ilícitas, tumultos, sedições e desordens, entre outras atribuições<sup>35</sup>. Pela primeira vez em França, existia um magistrado especialmente dedicado à missão policial, com competências administrativas e no domínio da ordem e tranquilidade social, segurança e salubridade pública.

Gabriel Nicolas de la Reynie (1625-1709), considerado o pai da polícia moderna, foi o primeiro Tenente de Polícia de Paris, cargo que ocupou durante trinta anos. Estendeu ao máximo os seus poderes administrativos, aumentou os quadros policiais, e reprimiu com mão dura a criminalidade, a prostituição, a delinquência e as ofensas aos bons costumes. A sua vasta intervenção na vida social passou, também, pela pavimentação das ruas, pela criação de regras de circulação rodoviária e de estacionamento para as carroças, pela canalização das águas públicas, pelo abastecimento dos mercados e pela iluminação pública.

---

Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Última Compilação das Ordenações. Legislação de 1750 a 1762. Lisboa: Typografia Maignense, 1830, p. 731 e ss.

34 Cfr. Decreto de 15 de março de 1667.

35 Cfr. Decreto de 15 de março de 1667.

O comissário de polícia Delamare (1639-1723), no seu Tratado monumental, atribui três significações fundamentais à polícia, observando que mantém os significados remotos que passaram dos gregos aos romanos: em primeiro lugar, por polícia entende-se o governo geral dos Estados, independentemente do regime (monarquias, aristocracias, democracias); em segundo lugar, traduz o governo de cada Estado em particular — polícia (no sentido de governo) civil, militar, eclesiástica; em terceiro lugar, o conceito de polícia assume o sentido corrente, mas mais limitado, de ordem pública da cidade. DELAMARE afirma que a palavra polícia apegou-se de tal forma a esta última significação que, sempre que é pronunciada fora de qualquer contexto, é apreendida neste sentido<sup>36</sup>.

Decorridas curtas décadas, Essarts (1744-1810) desvia-se das duas primeiras significações de Delamare — embora mantenha o rumo sematológico essencial —, deixando de se reportar à *arte do governo dos Estados* para de referir à polícia como a *ciência do governo dos Homens e da eudemonologia da nação*. O enfoque da polícia — no sentido de governo — passa a ser a humanidade, e não a estadualidade. Mas a sua atenção volta-se essencialmente para a terceira significação dada por DELAMARE: a polícia como instituto e instituição de ordem pública (*lato sensu*), definindo este conceito como a parte da administração da justiça civil encarregada de manter a ordem, a abundância, a segurança e a salubridade no interior das cidades, bem como prevenir a criminalidade. Os ideias do liberalismo fazem-se já notar nesta definição, que substitui o tradicional modelo de repressão “vigiar e punir” pela filosofia da prevenção do crime:

*« La Police est la science de gouverner les hommes, & de leur faire du bien, l'art de les rendre heureux autant qu'il est possible, & autant qu'ils doivent l'être pour l'intérêt général de la Société.*

*La Police considérée dans ses opérations ordinaires, consiste à entretenir l'ordre, à veiller sur les besoins communs des citoyens, à y pouvoir, à empêcher tout ce qui peut troubler la paix & la tranquillité dont ils doivent jouir, à leur prescrire les règles qu'ils doivent suivre, à observer ceux dont la conduite, les actions ou l'oubli de leurs devoir peuvent être préjudicia-*

36 NICOLAS DELAMARE — *Traité de la Police*. Tome I, Paris: Chez Michel Brunet, Grand' Salle du Palais, au Mercure Galant, 1722, p. 2.

*bles aux autres; à arrêter, corriger & réprimer les abus & les désordres; à prévenir les crimes, faire en sorte que les coupables ne puissent échapper à la punition qu'ils méritent; à séparer de la Société ceux qui ne peuvent que lui être nuisibles; à rendre à tous les citoyens, sans aucune distinction de rangs, d'état & de fortunes, la plus exacte & la plus prompte justice; à leur accorder les secours, la protection & les soulagements dont ils ont besoin, & qu'il est possible de leur procurer »<sup>37</sup>.*

Pela mesma altura, em Inglaterra, Smith (1723-1790), pioneiro do liberalismo económico, dá também uma atenção especial a essa última significação, tomando a palavra polícia para se referir à administração do governo em três tipos de matérias: a *netteté* — relativa à limpeza das ruas e à salubridade pública; a *sûreté* — tratando-se da segurança pública (prevenção de delitos), da ordem e da tranquilidade pública; e o bom *marché* — que tem por objeto a abundância e o baixo preço dos produtos ou bens para consumo, evitando-se a especulação. Estas são as condições essenciais que um bom governante deve observar para o saudável destino e riqueza da nação. Embora não tenha atribuído grande ênfase às duas primeiras matérias (limpeza e salubridade públicas e segurança), por achar estes assuntos demasiado simples para um “curso de jurisprudência” (isto é, um curso sobre as normas pelas quais os Estados devem ser governados), Smith expõe, nas suas lições, algumas considerações sobre a questão da segurança nas grandes cidades. Para este Autor, a influência do mercado sobre as “boas maneiras” das pessoas era evidente. Uma economia saudável seria capaz de introduzir valores na sociedade civil, desenvolvendo um povo pacífico, honesto e com bons modos. Segundo crê, a maior parte da criminalidade seria o produto da excessiva dependência entre os serviçais e os seus senhores. Pelo contrário, nas grandes cidades, a industrialização cria oportunidades de trabalho; aqui, as pessoas não arriscam cometer um delito, furtando ou roubando, por receio de perder a sua ocupação (emprego). Da mesma forma, um negociador honesto tem receio de perder o seu bom carácter e reputação, pelo que é escrupuloso no cumprimento dos seus contratos. O tratamento destas matérias sob o capítulo “Polícia” seria, assim, determinante para se aferir a opulência do Estado<sup>38</sup>.

37 NICOLAS-TOUSSAINT LEMOYNE DES ESSARTS — Dictionnaire Universel de Police. Tome 8<sup>e</sup>, Paris: Moutard, 1790, p. 343 (s. v. «Police»).

38 ADAM SMITH — Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms. Delivered in the University of Glasgow by Adam Smith, reported by a student in 1763. Ed. Edwin Cannan, Oxford: At The

Segundo Smith, nas primeiras formas de sociedade, a segurança e a defesa do Estado não requeria qualquer polícia. Perante qualquer atentado contra a soberania ou os valores sociais, seria a própria comunidade (milícias) a impor-se contra os invasores ou malfazejos. A necessidade de uma polícia terá surgido com a evolução da sociedade, das grandes cidades, quando a arte da manufatura e as primeiras formas de divisão do trabalho tomaram o seu lugar<sup>39</sup>. Smith ligou sempre a Polícia à Economia, ciências que mais tarde viriam a ser separadas por Von Justi.

As definições do conceito de polícia dadas por Delamare, Esarts e, em parte, por Smith, entre outros que poderíamos aqui apontar, representam bem o Estado de Polícia que brotou e germinou na Europa Ocidental do século XVII e XVIII. Vingou a teoria política de Hobbes (1588-1679), segundo a qual o fim (ou tarefa) supremo do Estado é a segurança dos súbditos (do povo) — *Salus Populi* —, que confiaram a paz e a segurança de suas vidas na instituição do poder político, como corolário da necessidade de alguém (o Estado ou *Leviatã*) deter legitimamente o *summa potestas* para os “defender das invasões dos estrangeiros e dos danos uns dos outros”<sup>40</sup>.

Melo Freire (1738-1798), nas suas *Instituições de Direito Civil Português*, dá-nos uma visão clara do Absolutismo monárquico dessa época e do fim a atingir pelo Estado-sociedade:

*O fim da sociedade é a segurança dos cidadãos; por isso, o Príncipe que detém o supremo poder (expressão pela qual entendemos o direito de dirigir a seu arbítrio as ações dos súbditos), deve, na medidas das suas forças, libertar a Nação dos inimigos internos e externos, e para este fim realizar todos os actos que reputar necessários, sem que possa algum dia ser obrigado a prestar contas de seus actos*<sup>41</sup>.

---

Clarendon Press, 1896, pp. 3 e 253 e ss.

39 Cfr. ADAM SMITH — Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms..., cit., pp. 260 e ss. No mesmo sentido, ver JEAN-CLAUDE MONET — Polícias e Sociedades..., cit., pp. 32 e 42-44.

40 Cfr. THOMAS HOBBS — *Leviatã*. Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner; Rev. Eunice Ostrensky. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003, pp. 11-12 e 147. Título do original inglês: *Leviathan*, Cambridge University Press, 1996.

41 PASCOAL JOSÉ DE MELO FREIRE — *Instituições de Direito Civil Português*. In Boletim do Ministério da Justiça, n.º 161, 1966. Livro I, Título I, § II. Trad. Miguel Pinto de Menezes. Título original: *Institutiones iuris civilis lusitani*, 1789.

Para conseguir este “nobilíssimo fim de toda a sociedade”, o príncipe tinha o direito de, a seu arbítrio, ditar todas as leis (Direito) necessárias para regular as ações dos súbditos, “dirigir os seus vassaloes e ajustar todas as coisas à honra e utilidade da República”<sup>42</sup>.

No domínio do Direito Público, eram imensas as matérias tratadas sob a designação de polícia: as leis económicas, as sumptuárias (tendentes a regular hábitos de consumo, com o propósito de restringir o luxo e a extravagância)<sup>43</sup>, as leis sobre funerais, saúde, alimentação, as leis sobre o abastecimento de víveres na cidade de Lisboa e demais lugares para onde a Corte seguia o rei (estabelecimento de obrigações e padrões de qualidade para os estalajadeiros, taverneiros, carnicheiros, padeiros, etc.), as leis criminais, as leis sobre armas proibidas, as leis sobre os edifícios<sup>44</sup>, vias públicas, educação particular e pública, as leis sobre a precedência dos cidadãos, seus direitos e deveres, as leis sobre as diversas formas de tratamento social, sobre os vadios e mendigos, sobre colégios e universidades, a aferição de pesos e medidas, a limpeza da cidade, a manutenção das fontes, pontes e caminhos públicos, e muitas outras<sup>45</sup>.

Falar-se em polícia significava administrar uma parte da vida em sociedade, com vista à criação duma civilização perfeita, polida, organizada, ordenada, lúdima e justa. A polícia constituía um princípio segundo o qual o soberano tinha por dever impor a ordem pública (em sentido lato) na sociedade e preservar os bons costumes, no sentido do bom governo, segurança, bem-estar e felicidade do povo<sup>46</sup>.

42 PASCOAL JOSÉ DE MELO FREIRE — Instituições..., cit., Livro I, Título I, § III.

43 Sobre estas leis, ver PASCOAL JOSÉ DE MELO FREIRE — Instituições..., cit., Livro I, Título X, § XVI.

44 As leis que prescrevem a forma de construção de edifícios surgem vigorosamente após o terramoto de 1755, com D. José I, que, pelo Alvará de 12 de maio de 1758 e Lei de 15 de junho de 1759, constituiu certos limites para as novas edificações em Lisboa. Para as restantes cidades e vilas, não existiam prescrições legais que impusessem limites ou forma certa de edificação.

45 Cfr. PASCOAL JOSÉ DE MELO FREIRE, na obra citada, em cujo Título X trata “Do Direito de Polícia – Que coisas cabem na designação de polícia?”

46 Cfr. JORGE SILVA SAMPAIO — O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias. Coimbra Editora, 2012, p. 23, e JEAN-CLAUDE MONET Polícias e Sociedades..., cit., pp. 21-22. Ver, também, GERMANO MARQUES DA SILVA — A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais — A Polícia e o Direito Penal. In Revista Polícia Portuguesa, Ano LVI, II Série, Bimestral, n.º 82, Julho/Agosto, 1993, pp. 2-4 (2).

Em Portugal, o Estado de Polícia identifica-se com o período pombalino<sup>47</sup>, momento em que o monopólio da força pública vincou o seu objetivo de servir o engrandecimento do poder real. Sob o reinado de D. José I (1714-1777), é criado um magistrado especial para a jurisdição de polícia, designado por Intendente Geral da Polícia da Corte e do Reino. É com esta instituição que o conceito de polícia, até então apreendido em sentido formal e material, assume um sentido orgânico. Francisco Freire de Mello (1760-1838) afirma, por essa altura, que “*A verdadeira polícia, como hoje hé praticada nos outros reinos, está a nascer entre nós, como reconhece o Alv. de 15 de Janeiro de 1780*”<sup>48</sup>, referindo-se à Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino<sup>49</sup>.

A Intendência Geral da Polícia, criada em 1760, assumiu as tarefas relativas à segurança pública e prevenção da criminalidade, à limpeza das vias, à iluminação pública, à vigilância dos mendigos, vagabundos, ladrões, facinorosos, facciosos, jogadores, ao controlo da prostituição, à polícia dos estrangeiros, à fiscalização dos pesos e medidas, ao abastecimento de mercadorias na cidade, estendendo-se até à recolha de impostos especiais (*reaes e realete*) sobre o consumo de carnes, para o produto ser aplicado às despesas com a reedificação e concerto de pontes e caminhos públicos, calçadas, fontes e limpeza da cidade (uma função que pertencia ao almoxarife). O conceito de polícia coincidia, quase que na plenitude, com o de Administração Pública. Falar-se em polícia de um bairro, vila ou cidade tinha o significado de administrar esse espaço com vista à sua polidura, ao aperfeiçoamento da sua gente, ao aprimoramento do civismo e educação do povo, ao seu direcionamento para o trabalho com o fim de fortalecer a agricultura, o comércio e, com isso, o Estado (daqui que os ociosos e vagabundos fossem severamente perseguidos), como se verifica na seguinte passagem duma Carta Régia de 4 de novembro de 1755:

47 O Marquês de Pombal exerceu o cargo de primeiro-ministro português, sob nomeação de D. José I, de 1750 a 1777, mas o Estado de Polícia permaneceu para além desse período, até à consolidação do Estado liberal e extinção da Intendência Geral da Polícia, em 1833.

48 FRANCISCO FREIRE DE MELLO — Discurso Sobre Delictos e Penas, e qual foi a sua proporção nas diferentes épocas da nossa jurisprudência: principalmente nos três séculos primeiros da Monarquia Portuguesa. Londres: T. C. Hansard, 1816, p. 22.

49 Até à criação da Intendência Geral, os assuntos de polícia eram administrados por vários magistrados (quadrilheiros, meirinhos, alcaldes, almotacés, almoxarifes, corregedores).



*Sendo-me presente que na Cidade de Lisboa, e suas vizinhanças grassa hum grande número de homens vadios, que não buscando os meios de subsistirem pelo seu honesto, e louvável trabalho, vivem viciosamente na ociosidade à custa de terceiros com transgressão das Leis Divinas, e Humanas (...): Sou servido excitar a inviolável, e exacta observância dos Regimentos, e Leis, estabelecidas para a policia dos bairros da mesma Cidade: ordenando, que todos os Corregedores, e Juizes do Crime, cada hum nos respectivos distritos, examine logo prompta e cuidadosamente com preferênciã a qualquer outro negócio, as vidas, costumes e ministérios de todos os habitantes dos seus respectivos bairros, e dos vagabundos, e mendigos que nelles forem achados com idade e saúde capaz de trabalharem (...).*

Policar o povo (no sentido de polimento) é torná-lo útil à sociedade e ao enriquecimento do Estado. Esta ideia de polir o povo com vista à sua orientação para o trabalho tomou grandes proporções ao longo da Idade Moderna. A este respeito, diz-nos Freire de Mello que

*um dos principais objectos da policia hé fazer respeitar a religião do paiz, proteger a agricultura, e commercio, a industria, e a propriedade, cuidar na educação civil dos cidadaons, a fim de os fazer uteis a si, e á sociedade, prohibir a ociosidade, e mendicidade que della nasce (...)<sup>50</sup>.*

Com este tipo de política, em França como em Portugal, no final do século XVIII, a instituição policial reduziu-se a um aparelho fortemente repressivo, exclusivamente direcionado para a manutenção da ordem pública, repressão da ociosidade e vagabundagem, atenta a rebeliões, sublevações ou simples reuniões ou manifestações ilegais. O conceito de polícia assumia uma conotação de violência e repressão irreductível, em nome (ou, melhor, sob o pretexto) da segurança e ordem públicas.

Não admira que, a certa altura, o povo olhasse para a polícia mais como um inimigo do que como uma instituição amiga pronta a servi-lo. Willebrand chega a descrever o povo como

*ordinariamente grosseiro e com espírito malicioso, inimigo da equidade e das boas maneiras, guardando quase sempre*

50 FRANCISCO FREIRE DE MELLO — Discurso Sobre Delictos e Penas..., cit., p. 24.

*rancor aos agentes de polícia; sem conseguir saciar a sua brutalidade nas suas pessoas, procuram muitas vezes compensá-la nos polícias (...)*<sup>51</sup>.

Alguns fatores, que desenvolveremos adiante, imprimiram um novo rumo no conceito de polícia. O mundo em mudança despertou nalguns teorizadores a ideia de que o conceito de polícia estava sobre-dimensionado, fruto de sucessivas confusões e equívocos. Gottlobs von Justi (1717-1771) é o primeiro a pôr em questão a compreensão do sistema policial instituído, considerando-se ele próprio pioneiro na sua redefinição:

*A Polícia é uma ciência tão pouco conhecida que me atrevo ser o primeiro a dar um sistema fundado na sua natureza e de a tratar a fundo, independentemente de outras ciências que tenham qualquer relação com ela. A maior parte dos erros que se têm cometido nesta matéria advém de se ter confundido, equivocadamente, a Polícia com a Política. Existe um grande número de livros de Política, nos quais os princípios desta ciência se encontram perfeitamente estabelecidos, mas, por ter envolvido uma quantidade de coisas relativas à Polícia, não se tratou nem uma nem outra destas ciências, como se devia ter feito. Com efeito, nenhuma tem as suas fronteiras e limites.*

*A Política tem por objetivo a segurança da República, tanto externa como interna, e a sua principal ocupação é instruir-se sobre a conduta, ações e finalidades das potências estrangeiras, inteirar-se das suas empresas; como também de estabelecer a boa ordem entre os seus sujeitos, conhecer os sentimentos que têm uns pelos outros, assim como, para o Governo, erradicar os partidos e sedições que se formam e tomar as medidas necessárias para as prevenir.*

*A Polícia, pelo contrário, tem apenas por objetivo assegurar a felicidade do Estado através do pacifismo dos seus regulamentos e aumentar as suas forças e poderio tanto quanto possível. Para esse efeito, cuida da cultura das terras, de conceder aos habitantes tudo o que é necessário à sua subsistência, e de estabelecer uma boa ordem entre eles; e, ainda que neste último aspeto se ocupe da segurança interna do Estado, fá-lo enquanto instrumento da Política, ocupando-se daquelas ofensas que não atetem contra a Constituição e a manutenção do Estado*<sup>52</sup>.

51 JEAN PIERRE WILLEBRAND — Abrégé..., cit., Première Partie, p. 21. Tradução livre.

52 JOHANN HEINRICH GOTTLÖBS VON JUSTI — Elémens Généraux de Police. Démontrés par des raisonnemens fondés sur l'objet & la fin qu'elle se propose (traduits de l'Allemand par M. E.).

Von Justi prossegue as suas críticas aos autores que escreveram sobre Polícia<sup>53</sup>, referindo que uns confundiram os seus princípios com os da Finança, e outros com os da Economia. Mas, na verdade, ele próprio manteve a ligação destas áreas, de forma inconsciente ou irresistível segundo cremos, certamente por influência das obras de Adam Smith, Christian Wolff, Montesquieu e Pufendorf<sup>54</sup>, que seguia de perto. O Autor reconhece a relação dos conceitos, considerando que a Polícia é o fundamento e a base da ciência das Finanças, cabendo-lhe definir o limite até ao qual estas podem ser aumentadas sem sacrificar o Bem Público. Ou seja, à ciência policial cabe conservar e aumentar os rendimentos do Estado, através da aplicação das leis; às Finanças compete aplicar esses rendimentos da maneira mais vantajosa.

Em relação à confusão entre Polícia e Economia, aponta a crítica a quem, estabelecendo os princípios fundamentais da Economia, deduziu os da Polícia. Quanto a isto, não nos surpreende que, à época, se criasse uma ligação tão próxima entre estes conceitos. A polícia assumia ainda um sentido muito amplo, próximo do de Administração, e a fiscalização do comércio interno e das questões genéricas de abastecimento público de víveres e mercadorias continuava a integrar o conceito.

Para a correta compreensão desta ligação entre Polícia e Economia (recorde-se Smith), devemos recuar um pouco na História. No século XV, os reinos europeus iniciaram um conjunto de práticas económicas, tendentes a unificar o mercado interno, com o objetivo de se fortalecerem enquanto entidades estatais. Essas práticas de intervenção do Estado na Economia — muito desenvolvidas em França por Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), sobretudo na agricultura e na manufatura —, a que se deu o nome de mercantilismo, integravam o conceito de polícia. Em Portugal, o almotacé era quem, por excelência, garantia a boa polícia do mercado e o abastecimento, limpeza e

---

Paris : Chez Rozet, 1769, pp. 2-3 (tradução livre). Esta obra, que aparece com o nome Jean-Henri Gottlobs de Justi, é a tradução da original em alemão, intitulada Grundsätze der Polizeywissenschaft (Princípios da Ciência Policial), de 1756. Na sua obra Discurso Sobre Delictos e Penas..., cit., pp. 22-23, FRANCISCO FREIRE DE MELLO faz a mesma distinção entre polícia e política, plagiando o discurso de VON JUSTI. A comparação dos textos não nos deixa qualquer dúvida quanto à fonte de FREIRE DE MELLO.

53 O conceito é agora escrito com maiúscula, para se referir à ciência policial.

54 Em especial as obras magnas, Princípios de Direito Natural de CHRISTIAN WOLFF, A Riqueza das Nações de SMITH, O Espírito das Leis de MONTESQUIEU.

conservação das cidades. A melhoria das infra-estruturas, o controlo interno de determinados produtos, a arrecadação de taxas (tarefa do almoxarife), a criação de direitos alfandegários sobre as importações, são algumas medidas de polícia económica do Estado<sup>55</sup>. Veja-se que Delamare, nos volumes IX e X do *Traité de la Police*, trata precisamente do “comércio” e das “manufaturas e artes mecânicas” como assuntos de polícia.

O mercantilismo perdurou até ao final do século XVIII, altura a partir da qual o conceito de polícia começa a desligar-se das noções de comércio e economia. Com a sua obra magna “*A Riqueza das Nações*”, Adam Smith foi quem mais se destacou no ataque às políticas mercantilistas, mas manteve os conceitos de Polícia e Economia muito próximos. Von Justi procurou separar as duas ciências.

Von Justi defendia que a riqueza da Nação alemã devia-se ao comércio externo, à indústria mineira e ao crescimento demográfico. Neste último aspeto, releva a importância que os Governos começaram a dar às populações. Com a explosão demográfica das grandes cidades, movida pela Revolução Industrial no final do século XVIII, bem como o nascimento das ideias liberais, o conceito de população passou a assumir um significado central na política do Estado. Uma população numerosa e saudável era agora um ingrediente essencial para o crescimento da Nação. Não é por acaso que, neste período da História (com algum desfasamento temporal entre as nações europeias, com Portugal a reboque dos países de vanguarda, como a França e a Inglaterra), surgem as preocupações mais diversas ao nível da saúde, da higiene, das questões sanitárias e de salubridade pública, com a publicação de inúmeras obras (autênticos tratados) sobre esta matéria, acreditando-se que a riqueza nacional provinha duma população saudável, por aportar vantagens de concorrência comercial internacional. A este propósito, recorde-se que a prevenção da doença e a saúde pública integram o conceito de polícia do século XVIII (um assunto tratado no volume IV de Delamare). Em Portugal, embora desde os alvares da nacionalidade existisse já uma preocupação com a saúde pública, a cargo dos

55 RAPHAEL BLUTEAU, no seu Vocabulário Portuguez e Latino, não nos deixa dúvidas quanto à função de polícia do almotacé (também chamado almotacel), dizendo tratar-se do “*Juiz eleito pela Camara, que tem inspecção sobre pesos, medidas, preços dos viveres, limpeza da Cidade, e outros objectos de Policia*”. Tomo I. Coimbra: No Collegio das Artes da Companhia de JESU, 1712, p. 64. Negrinho nosso.

municípios sob a tutela do físico-mor do Reino, é a partir do século XIX que se trata com seriedade do assunto. O *Tratado de Polícia Médica* (1818) de José Pinheiro Freitas Soares é exemplo disso, e não deixa de relevar o prólogo desta obra, que faz dela, antes de mais, um tratado de polícia e só depois um tratado de saúde pública<sup>56</sup>.

## 5. A PALAVRA ‘POLÍCIA’ NA IDADE CONTEMPORÂNEA

Em poucas décadas, alguns fatores fundamentais de natureza diversificada (social, cultural, política, económica) impeliram a semântica do vocábulo polícia para um novo rumo. Estes fatores desenvolveram-se em épocas diferenciadas nos países da Europa Ocidental, mas produziram efeitos semelhantes na cunhagem dum novo conceito de polícia.

Em primeiro lugar, o Iluminismo vergou os velhos dogmas fixados pela Igreja Católica e minou a autoridade da monarquia. O Absolutismo deu lugar a um despotismo esclarecido que reconhece direitos e liberdades ao indivíduo. Daí em diante, estes novos ideais humanistas impuseram ao Estado o dever de garantir um nível de segurança que permitisse aos cidadãos exercer os demais direitos e liberdades individuais. O Estado de Polícia não se coadunava com as Luzes da Razão, que prepararam o caminho para as revoluções políticas dos séculos XVIII e XIX.

Em segundo lugar, a conturbação social criada pelas sucessivas revoluções ou sublevações do período liberal, a que se associa uma criminalidade descontrolada (que, no nosso caso, o próprio Intendente Geral Pina Manique reconhecia a crescente necessidade de segurança e ordem públicas), conduziu à criação de novas organizações policiais, que se sucederam com a missão primordial de garantir a ordem e segurança públicas (v. g., em Portugal, a Guarda Real da Polícia de Lisboa, em 1801, e depois para a cidade do Porto, em 1804; a Guarda Nacional, em 1823, já em período do liberalismo; a Guarda Municipal de Lisboa, em 1834, e no Porto, no ano seguinte).

<sup>56</sup> Veja-se também, entre muitos outros, o Breve Tratado de Hygiene Militar e Naval (1819) de JOAQUIM XAVIER DA SILVA; Elementos de Hygiene (1814) de FRANCISCO DE MELLO FRANCO. Estes temas integravam, como se lê nas respetivas obras, o conceito de polícia médica. Para um desenvolvimento, consultar CARLOS LOUSADA SUBTIL e MARGARIDA VIEIRA — Os Tratados de Polícia, fundadores da moderna saúde pública (1707-1856). Revista de Enfermagem Referência, III Série – n.º 7 – jul., Coimbra, 2012, pp. 179-187 (184).

Em terceiro lugar, a emergência do liberalismo — de que destacamos Locke e Montesquieu na sua teorização inicial — trouxe, por um lado, uma consciência política da importância da segurança para as comunidades, dando um impulso inicial marcante na definição da missão fundamental das organizações policiais. O Estado liberal declarou os chamados *direitos de primeira geração*<sup>57</sup>, direitos naturais, com conteúdo civil e político, dos quais se destacam a vida, a liberdade, a propriedade e a segurança individual<sup>58</sup>. Por outro lado, a ideologia liberal impunha que o Estado interviesse apenas nas áreas essenciais e do seu exclusivo domínio, como a segurança pública. De forma paulatina, a polícia iria soltar-se de inúmeras tarefas administrativas que a ideologia do Estado de Polícia havia concentrado em suas mãos, entregando-as a outros ministérios do Governo ou à municipalidade.

Em quarto lugar, o princípio de Montesquieu da divisão tripartida dos poderes (legislativo, executivo e judiciário), prescrito na Constituição Francesa de 1791 e, em Portugal, consagrado pelos liberais na Constituição Monárquica de 1822, viria a moldar os fundamentos e as funções da polícia. Além de passar a estar legalmente regulada, o objeto e conteúdo material da polícia passaram a estar ligados apenas à função de defesa perante os perigos gerais, de modo a alcançar uma ordem e tranquilidade pública que proporcionasse a paz social<sup>59</sup>.

Em quinto lugar, a introdução do constitucionalismo na Europa Ocidental — inicialmente com a Constituição parlamentar Inglesa (*Bill of Rights*, de 1689), e, um século depois e com muito mais expressão, com a Revolução Francesa de 1789, que representa uma rutura abrupta com o Absolutismo monárquico — esbate a figura do autoritarismo. A supremacia da Constituição impunha-se, agora,

---

57 Hoje, é possível identificar três gerações de direitos fundamentais, que BACELAR GOUVEIA sintetiza da seguinte forma: “*da primeira geração, os direitos cívicos e políticos; da segunda geração, os direitos de natureza económica e social, ligados às preocupações do Estado Social; e de terceira geração, os direitos ao ambiente e qualidade de vida, os direitos dos consumidores e os direitos de proteção da pessoa em face da utilização da informática*”. JORGE BACELAR GOUVEIA — Estudos de Direito Público. Vol. I, 1.ª edição, S. João do Estoril: Principia, 2000, p. 75.

58 O artigo 1.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822 refere, como seu objeto, “*manter a liberdade, segurança, e propriedade de todos os Portugueses*”, uma fórmula anunciada e reavida das Bases da Constituição de 9 de março de 1821. Negrinho nosso.

59 Cfr. GUEDES VALENTE — Teoria Geral do Direito Policial. 3.ª edição, Coimbra: Almedina, 2014, pp. 45 e ss..

como norma limitadora do poder estatal e como garantia dos direitos individuais fundamentais, dando vida ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Em sexto lugar, a crítica da opinião pública sobre as formas de controlo tradicionais das manifestações de pensamento e de desenvolvimento cultural (de que a Intendência Geral da Polícia representa o expoente máximo em Portugal<sup>60</sup>) impulsionaram uma viragem dos fins da polícia, exigindo que se limitasse à manutenção da ordem e da paz públicas, ao invés de castrar o progresso civilizacional e o modernismo sob pretexto da preservação dos bons costumes ou da condenação das indecências.

Em sétimo lugar, o desenvolvimento da máquina administrativa (Administração Pública em sentido técnico), voltada para a prossecução dos interesses coletivos, acaba por absorver o instituto de polícia, e não o inverso, como sucedera dantes.

Em oitavo lugar, a Revolução Industrial estimulou a economia, o capitalismo, a oferta de emprego, um êxodo rural massivo, o desenvolvimento de grandes centros urbanos, com todas as consequências associadas ao nível da criminalidade, da delinquência, da indigência, da mendicidade, da prostituição, problemas que demandavam um novo olhar político sobre a instituição policial.

Os corpos de polícia (novos instrumentos de defesa individual e coletiva, como a Guarda Nacional e as Guardas Municipais, criadas pelos liberais) aparecem então ligados à segurança pública, das pessoas — que surge como direito subjetivo material ou substantivo e como direito-garantia dos demais direitos individuais —, um bem imprescindível à matriz social: “A *segurança pessoal* consiste na proteção, que o Governo deve dar a todos, para poderem conservar os seus direitos pessoais”<sup>61</sup>. O significado de polícia sofre, assim, uma redução semân-

60 A Intendência Geral da Polícia censurava todo o tipo de atividade que não se contivesse dentro dos costumes tradicionais mais retrógrados. A propósito da atividade teatral na cidade de Lisboa, ALICE VIEIRA conta-nos que iam maus os tempos para os pátios das cantigas, sobretudo com a ação de PINA MANIQUE, “que via suspeitos de ideias subversivas em toda a parte, chegando a expulsar do país atores e cantores estrangeiros por lhe parecerem perigosos, e fechando os locais de espetáculo só porque o tipo de vestuário das atrizes lhe parecia ousado de mais”. ALICE VIEIRA — Esta Lisboa. Editorial Caminho, S.A., 1993, p. 80.

61 Artigo 3.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822. Itálico nosso. O artigo 3.º

tica, passando a definir a atividade tendente a garantir a defesa da comunidade de perigos e ameaças externas<sup>62</sup>.

Nesta fase de amadurecimento, o conceito de polícia é redefinido quer geneticamente — afastando-se da significação de arte ou ciência do governo do Estado e dos Homens —, quer finalisticamente — deixando de idolatrar o eudemonismo, a busca de uma vida plenamente feliz no mundo —, quer ainda do ponto de vista material, operativo ou funcional.

Não obstante, é um erro pensarmos que a polícia da Era Liberal rompeu totalmente com a polícia do Antigo Regime. O processo de construção da polícia teve progressos e retrocessos. A polícia (ou alguns corpos policiais) continuou por muito tempo a servir interesses estranhos à segurança de pessoas e bens e à prevenção da criminalidade, para se dedicar às funções de protecionismo do poder político instituído, atenta a movimentos insurrecionais ou sublevações.

Em França, país na vanguarda na instituição de polícia, a Revolução de 1789 marca novos avanços na construção deste instituto. A Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos saída da consciência revolucionária deixa a sua marca: por um lado, consagra o direito à segurança, classificando-o como direito natural, inalienável e sagrado do Homem; por outro lado, reconhece que a garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública, uma instituição policial, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada<sup>63</sup>.

A redução semântica que se fazia notar na definição de Essarts e do economista britânico liberal Adam Smith, em relação à do francês absolutista Delamare<sup>64</sup>, acentua-se no Código dos Delitos e das Penas, de 3 de Brumário do ano IV do calendário revolucionário francês (25 de outubro de 1795). No Livro Primeiro, prescreve o seguinte:

---

das Bases da Constituição de 9 de março de 1821 anuncia a segurança como princípio basilar da Constituição Política. A inclusão da palavra “pessoal” na redação da Constituição de 1822 indicia que o legislador constitucional pretendeu dar um cunho subjetivo à segurança, consagrando-a como direito subjetivo material dos cidadãos.

62 Cfr. SERGIO BOVA — s. v. «Polícia». Op. cit., p. 944.

63 Cfr. artigos 1.º e 12.º da Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos de 26 de agosto de 1789.

64 ESSARTS — Dictionnaire Universel..., cit. ; ADAM SMITH — Lectures on Justice, Police..., cit. ; DELAMARE — Traité de la Police..., cit..



16. *A polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual.*

17. *O seu carácter principal é a vigilância.*

*A sociedade, amplamente considerada, é o seu objeto.*

18. *Divide-se em polícia administrativa e em polícia judiciária.*

19. *A polícia administrativa tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública em todos os lugares e em todos os setores da administração geral.*

*O seu fim tende, principalmente, a prevenir delitos.*

20. *A polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não impediu que se cometessem, reúne as provas e entrega os autores aos tribunais encarregados por lei de os punir<sup>65</sup>.*

A polícia estava agora reduzida a novas proporções, vendo-se expurgada, na sua definição, do conceito de *ciência do governo dos homens e arte eudemonológica*. Com isso, dá-se o passo inicial para o afastamento da sua dimensão de “*toda a administração pública*”, não obstante a sua vertente administrativa continuar a identificar-se com quase todos os setores da administração geral.

A distinção entre *polícia administrativa* e *polícia judiciária* marca igualmente a identidade do conceito de polícia. Em Portugal, são necessárias várias décadas para que esta distinção seja tomada<sup>66</sup>.

Em França, a partir do final do século XVIII, as funções de polícia administrativa estavam perfeitamente definidas. Tinha por objetivo prevenir as contravenções, os delitos e os crimes por via de medidas locais de prevenção. Competia à polícia administrativa garantir tudo o que respeitasse ao governo (administração) e à ordem pública; identificar as necessidades da população, promovendo as suas suplantações; impedir a perturbação da tranquilidade e segurança pública; prescrever regras aos cidadãos; vigiar a conduta dos que possam

---

65 Tradução livre.

66 JOSÉ FERREIRA BORGES faz essa distinção em meados do século XIX, ao definir o conceito “polícia”, no Dicionário Jurídico-Comercial. 2.ª edição, Porto: Typographia de Sebastião José Pereira, 1856, pp. 307-308. Mas é apenas com a criação do Corpo de Polícia Civil, em 1867, que a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária é institucionalizada.

prejudicar outrem; deter, corrigir e reprimir os abusos e as desordens; zelar para que os criminosos não escapem à Justiça; conceder a todos os cidadãos, indistintamente, a mais exata e pronta justiça; garantir, na medida do possível, a proteção e o socorro dos necessitados; vigiar o comércio em geral, reprimir a usura e a ganância dos comerciantes, encorajando os que são conhecidos pela sua probidade; e descobrir os indivíduos que escondam indústrias perniciosas.

A função de polícia administrativa era, como se vê, muito ampla. Os agentes de autoridade exerciam-na segundo um princípio da oportunidade e segundo critérios de discricionariedade de ação ou de escolha: continham os atos considerados abusivos nos limites da necessidade; ignoravam o que mais valia ignorar que punir; puniam quando necessário e com justiça; e deviam apresentar-se publicamente sem ostensividade.

No exercício da polícia administrativa, era o magistrado (prefeitos, presidentes de câmara e comissários de polícia) que punia, mais do que a lei, ao passo que na atividade de polícia judiciária era sempre a lei que punia, e nunca o magistrado<sup>67</sup>.

A polícia judiciária investigava os crimes, os delitos e contra-venções, reunia os meios de prova e apresentava os autores nos tribunais, a quem competia a aplicação das penas. Era exercida por oficiais de polícia judiciária: procuradores reais e seus substitutos, juizes de instrução, juizes de paz, comissários gerais de polícia, comissários de polícia, presidentes de câmara e seus adjuntos nos lugares onde não houvesse comissários de polícia, oficiais da *gendarmérie*, guardas campestres e florestais. A polícia judiciária dividia-se em municipal, rural, correcional e criminal ou de segurança<sup>68</sup>.

Em Portugal, a distinção entre polícia administrativa e judiciária (em sentido material) surge apenas no ano de 1867, momento em que é criado o Corpo de Polícia Civil para as cidades de Lisboa, do Porto e para as demais capitais de distrito. A criação desta instituição passa pela clara separação das funções de polícia administrativa e de

67 M. ALLETZ — Dictionnaire de Police Moderne. Deuxième édition, Tome III, Paris : A la Librairie de Jurisprudence et d'Administration, 1823, pp. 292-293.

68 M. ALLETZ — Dictionnaire de Police..., cit., pp. 294-295.

polícia judiciária<sup>69</sup>. Esta destrição levou a que, em 1892, na cidade do Porto, sob proposta do governador civil, a polícia judiciária se autonomizasse das demais funções do Corpo de Polícia Civil<sup>70</sup>. A investigação criminal, até então levada a cabo por praças do Corpo de Polícia Civil, passou para as mãos de um serviço de polícia judiciária, composto por 25 agentes, separado dos restantes serviços daquele Corpo de Polícia. No entanto, este serviço de polícia judiciária mantinha-se, do ponto de vista orgânico, enquadrado no Corpo de Polícia Civil do Porto.

No ano seguinte, o Corpo de Polícia Civil de Lisboa foi dividido em três repartições fundamentais, cada uma com uma direção e organização própria: (1) A polícia de segurança pública, com a natureza de corpo especial, apartidário, sob a direção de oficiais do exército<sup>71</sup>, desempenhando funções de polícia administrativa geral; (2) A polícia de inspeção administrativa, dirigida por um inspetor, que, nessa altura, não se pretendia organizar, pelo menos de forma séria e eficaz<sup>72</sup>; (3) A polícia de investigação, quer preventiva, quer judiciária, inteiramente separada da polícia de segurança, e particularmente confiada a um magistrado judicial, que passou a assumir as atribuições e competências até aqui confiadas aos comissários de polícia.

Com o surgimento do Estado liberal, o conceito de polícia como atividade administrativa do Estado, essencialmente restritiva de direitos individuais, tendente a promover o hedonismo do bem-estar, a segurança e a felicidade da sociedade, assumiu um novo significado.

---

69 Cfr. artigos 18.º e 119.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 14 de dezembro de 1867, e artigo 34.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 21 de dezembro de 1876, publicados no Diário de Lisboa n.º 290, de 21 de dezembro, e Diário do Governo n.º 295, de 30 de dezembro, respetivamente.

70 Decreto de 9 de dezembro de 1892, publicado no Diário do Governo n.º 283, de 14 de dezembro de 1892.

71 Apesar de estar sob o comando de oficiais do exército e da forte disciplina exigida ao Corpo de Polícia, pretendeu-se sempre manter a sua natureza civil. No documento que antecede e submete para aprovação a reforma dos serviços policiais de Lisboa pode ler-se que “(...) não é nosso intuito militarizar a polícia de Lisboa. Pretendemos, pelo contrario, conservar-lhe o carácter de um corpo de policia civil, mas reputámos indispensavel dar-lhe a disciplina, a consistencia, os elementos de ordem e de regularidade que só podem alcançar-se com uma instrução militar e um regime severo. Não cremos que, salvo casos excepcionaes, funcionarios civis, desconhecedores dos processos por que se dirigem e educam agrupamentos de homens, a quem o estado dá armas para defenderem os interesses geraes e a segurança publica, possam facilmente commandar, instruir e disciplinar um corpo policial”. Diário do Governo n.º 194, de 30 de agosto de 1893, pp. 592-593.

72 Cfr. preâmbulo do Decreto de 28 de agosto de 1893. O Regulamento da Polícia Inspeção Administrativa de Lisboa viria a ser aprovado mais tarde, por Decreto de 5 de março de 1896 (Diário do governo n.º 59, de 13 de março).

O Estado de Polícia deu lugar a um conceito de polícia mais circunscrito e mais próximo da concepção atual, enquanto atividade administrativa prestacional ou restritiva do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, mormente, da ordem, segurança, tranquilidade e paz públicas.

O ideário liberal fez nascer o princípio da subsidiariedade. Embora o não tenham formulado, os defensores do liberalismo, cansados do ingerência do Estado de Polícia em todos os assuntos da vida e da sociedade, acabaram por dar o impulso que reduziu o Estado às suas dimensões mínimas: monopolizar o uso coercitivo da força legítima a fim de assegurar a paz pública, a segurança pessoal e o uso e gozo da propriedade (funções públicas inalienáveis). Daí a descrição clássica do libertário ideal: “*l'état-gendarme*” ou *Estado guarda-noturno*, na expressão de Lassalle<sup>73</sup>, ou, se preferirmos, o *Estado vigilante-noturno* de Robert Nozick<sup>74</sup>, um Estado mínimo e limitado nas suas funções, cujo aparato deve restringir-se à segurança das pessoas contra a violência (provisão da segurança interna e externa), ao reconhecimento e proteção do direito de propriedade e à garantia do cumprimento dos contratos.

A polícia deixava de interferir nos inúmeros domínios da vida social a que esteve habituada na época do Estado de Polícia. O princípio da subsidiariedade tem, assim, uma influência expressiva no dualismo *exercício da liberdade / uso da autoridade* e na dicotomia *abstenção / intervenção* do Estado nas relações sociais<sup>75</sup>. Com este brocardo, a

73 Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO — Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7.ª edição, Coimbra: Almedina, 2007, pp. 91-92, e CATARINA SARMENTO E CASTRO — A Questão das Polícias Municipais. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 26-27. É importante deixar aqui uma nota de diferenciação entre o Estado de Polícia e “*l'état-gendarme*”. O primeiro, cujo significado chegou a compreender toda a atividade da Administração Pública, reporta-se ao Estado paternalista eudemonológico (termo cunhado por SCHOPENHAUER) que, preocupado em promover o bem-estar e a felicidade dos súbditos e, em simultâneo, a prosperidade do Estado, impôs uma administração estatal rigorosa, baseada na ordem pública, assegurada por um controlo social autoritário, discricionário e de cariz paternalista, em que a ação policial se estendia a quase todos os domínios da vida societária. O segundo refere-se ao Estado mínimo do ideário liberal, que LASSALLE tentou ridicularizar ao designar de “Estado guarda-noturno”, cuja missão se limita à garantia da paz e segurança dos cidadãos e ao cumprimento dos contratos, estando impedido de se intrometer na liberdade individual e nos assuntos da vida em sociedade. É o Estado do *laissez-faire*, do não-intervencionismo dos poderes públicos em matéria económica e social.

74 ROBERT NOZICK — Anarquia, Estado e Utopia. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p. 40. Título original: Anarchy, State and Utopia, 1974.

75 Com uma abordagem diferente, veja-se JUAREZ ALTAFIN — O Cristianismo e a Constituição. 1.ª

atuação do Estado, por via da polícia, deve ser excepcional, e a limitação dos direitos individuais só pode ocorrer para assegurar a ordem social. A polícia administrativa assume, desta feita, a dimensão e feição duma polícia de segurança pública.

As raízes do princípio da subsidiariedade — do latim *subsidiium* (com o significado de “tropa auxiliar, gente que vem em socorro, ajuda, socorro”<sup>76</sup>) derivado de *subsidiarius*, que significa auxiliar, “coisa mandada em socorro, ou destinada para socorrer”<sup>77</sup> — são comumente associadas à doutrina social da Igreja Católica, se bem que, segundo Kaufmann, a formulação clássica do princípio da subsidiariedade vem de Abraham Lincoln (1809-1865)<sup>78</sup>.

Seja como for, a Carta Encíclica *Rerum Novarum* (Das Coisas Novas), escrita em 15 de maio de 1891 pelo Papa Leão XIII, é normalmente tida como o ponto de partida deste princípio, aí surgindo de forma implícita.

A função de suplência da autoridade do Estado pós-moderno na satisfação dos interesses das comunidades pode estabelecer-se na ideia de uma hierarquia social, em que podemos retratar os indivíduos, a sociedade civil — grupos sociais e entidades com interesses comuns, muitas vezes dotadas de personalidade jurídica —, e os órgãos do poder público (políticos e administrativos).

No essencial, o instituto de polícia sofre modificações por via de dois fatores.

---

edição, Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007, p. 56.

76 PEDRO JOSÉ DA FONSECA — *Parvum lexicum latinum lusitana interpretatione adjecta*. Olisipone: Typ. Reg., 1798, s. v. «*subsidiium*».

77 RAPHAEL BLUTEAU — *Vocabulário Portuguez e Latino*. Tomo VII. Lisboa: Na Officina de Pascoal da Sylva, 1720, s. v. «*subsidiarius*», p. 764.

78 LINCOLN teria formulado o princípio da subsidiariedade nestes termos: “O Governo tem que se ocupar com aquilo de que as pessoas têm necessidade mas não conseguem por si próprias fazer ou fazer tão bem. Em tudo aquilo que as pessoas possam fazer igualmente bem por si próprias, o Governo tem que se abster de intervir”. ABRAHAM LINCOLN, *apud* ARTHUR KAUFMANN — *Filosofia do Direito*. Trad. António Ulisses Cortês. 5.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014, p. 332. Título original: *Rechtsphilosophie*, 1997.

Por um lado, o Estado de direito<sup>79</sup> (e, talvez mais, o princípio democrático) acentuou o princípio da subsidiariedade. No quadragésimo aniversário da Encíclica de Leão XIII, no dia 15 de maio de 1931, este princípio é formulado com precisão pelo Papa Pio XI, na Encíclica *Quadragesimo Anno*, que dispõe sobre a “restauração e aperfeiçoamento da ordem social em conformidade com a lei evangélica”:

*(...) só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas; permanece contudo imutável aquele solene princípio da filosofia social: assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los.*

*Deixe pois a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função «supletiva» dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação<sup>80</sup>.*

A formulação clara do princípio da subsidiariedade teve, sem margem para dúvidas, o seu impacto na definição do conceito de polícia. O recorte das funções estaduais em geral e das polícias em particular faz-se tendo em conta o princípio da subsidiariedade.

Por outro lado, a polícia passa a ver a sua ação limitada pela lei. A atividade amplamente discricionária e até arbitrária da polícia tinha os seus dias contados com a consolidação do Estado de direito.

É com sucessivas restrições de significados que chegamos à noção de polícia que hoje conhecemos. É, também, à medida que reduz

<sup>79</sup> Ao Estado liberal sucede o Estado de direito (“*Rechtsstaat*”).

<sup>80</sup> Cfr. Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* de Sua Santidade Pio XI. Negrito nosso.

o seu sentido que o conceito passou de *polícia de cidade a instrumento basilar para a consolidação do Estado*<sup>81</sup>.

O conceito de polícia do Estado de Direito tem, como se vê, uma longa história, tendo-se libertado da missão de *coercitio* que a caracterizava. Mas hoje, a segurança — e a inerente atividade de polícia — “não pode ser encarada unicamente como coação jurídica e coação material”<sup>82</sup>. Deve considerar-se a sua faceta prestacional e garantística dos demais direitos. A atividade policial, força motriz da segurança pública interna, é vista, nesta perspetiva, como “garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”<sup>83</sup>.

Por referência à clássica definição de polícia de Marcello Caetano, Guedes Valente desenvolve um conceito atual, definindo-o no quadrante do Estado de Direito, dando nota de que, em primeiro lugar, “não são só as atividades individuais que são suscetíveis de lesar ou colocar em perigo de lesão interesses ou bens jurídicos individuais ou supraindividuais”<sup>84</sup>. A lesão (ou colocação em perigo de lesão) de interesses jurídicos pode ser originada tanto por pessoas singulares como por pessoas coletivas. Ambas estão sujeitas a responsabilidade criminal e contraordenacional.

Em segundo lugar, a Polícia não tutela apenas interesses gerais ou coletivos. Os bens jurídicos individuais, como a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a propriedade, a reserva da vida privada e familiar, são também objeto da atividade policial, configurando-se no espaço de intervenção policial os “bens jurídicos privados enquanto componentes ou dimensões da proteção do interesse público”<sup>85</sup>. A atividade policial não se esgota na prevenção de perigos gerais que afetem danos sociais de interesses gerais. Os danos sociais de interesses individuais são também tutelados pela Polícia<sup>86</sup>.

81 Cfr. CATARINA SARMENTO E CASTRO — A Questão das Polícias Municipais. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 23.

82 GUEDES VALENTE — Teoria Geral..., cit., p. 106.

83 J. J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA — Constituição da República Portuguesa Anotada. Vol. I, 4.ª edição, revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 478.

84 GUEDES VALENTE — Teoria Geral..., cit., p. 49.

85 Cfr. PEDRO GONÇALVES — Entidades Privadas..., cit., p. 971.

86 Cfr. GUEDES VALENTE — Teoria Geral..., cit., pp. 49-50

Em terceiro lugar, a função da Polícia não se resume à prevenção de perigos gerais. Na sua função de vigilância — atividade de primeira linha —, a Polícia visa a prevenção do perigo e a prevenção da lesão (ou risco de lesão) do bem jurídico. Quando a função de vigilância não tenha contido ou ceifado o perigo ou a lesão do bem jurídico (isto é, o crime), segue-se-lhe a função de prevenção criminal *stricto sensu*, que corresponde à prevenção reativa à lesão do bem jurídico e a prevenção dos efeitos negativos colaterais da lesão do bem jurídico<sup>87</sup>.

Apesar de a segurança interna não surgir, de forma expressa, no artigo 9.º da Constituição, como tarefa fundamental do Estado, das suas alíneas b), d), e) e g) pode retirar-se a noção de segurança interna. Seja como for, de acordo com o n.º 1 do artigo 272.º da Lei Fundamental, a prossecução da segurança interna constitui um objetivo constitucional atribuído à Polícia, na sua tríplice dimensão funcional: polícia de ordem e tranquilidade públicas, polícia administrativa e polícia judiciária.

## 6. CONCLUSÕES

O percurso da palavra polícia é longo. Nasce na Antiguidade Clássica greco-romana, com um significado muito vasto e completamente afastado do conceito atual. O vocábulo polícia dos gregos (*'politeia'*) e o dos romanos (*'politia'*) não tinham o sentido de corporação de homens constituída para assegurar a ordem da cidade, a segurança das pessoas e dos seus bens, a tranquilidade e paz públicas. A polícia não era uma instituição ou organização administrativa como o é hoje. O significado era outro: o de governo da Cidade-estado. Uma comunidade policiada era uma comunidade onde reinava uma boa polícia, isto é, uma boa Constituição política da Cidade.

A Cidade-estado, designada *'polis'*, requer uma função de polícia e de política, essencial para a sua administração e governo, com vista ao polimento e aperfeiçoamento da sociedade, de modo a civilizá-la, instruí-la, poli-la — do conceito *'politio'* —, morigerando os costumes.

---

87 Para uma visão aprofundada desta tese, cfr. GUEDES VALENTE — Do Ministério Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013, pp. 307-328.



Na Alta Idade Média, o conceito de polícia continuou a rodear-se do significado de governo ou administração da comunidade política, mas com uma semântica mais circunscrita à *boa ordem da sociedade civil*, desprendendo-se da ideia de Constituição política da nação. A polícia, isto é, a ordenação social, a paz e a tranquilidade em todos os domínios (cultural, social, político, económico, financeiro, religioso) era promovida pelo monarca, em contraposição à boa ordem moral e religiosa, a cargo das autoridades eclesiásticas. Nesta época que se seguiu à Queda de Roma, o conceito de polícia eclipsou-se na Europa ocidental. É preciso esperar pelo Renascimento, no final da Baixa Idade Média, para vê-lo reintroduzido no léxico comum, para designar todo o poder de administração do príncipe.

Na Idade Moderna, com a emergência das teorias absolutistas do poder do príncipe, o conceito de polícia passa a designar toda a atividade do Estado tendente ao bom governo da nação e à ordem pública em geral. Ao príncipe assiste-lhe o direito policial (*jus politiae*), como direito e dever de dar prosperidade ao reino, bem-estar aos seus súbditos e manter a ordem pública (fins a atingir), exercendo, sobre o território, todos os poderes necessários (meios para atingir os fins). No auge do Absolutismo, os conceitos de Estado e de polícia desenvolveram-se numa relação de interdependência. O direito policial camarelista alemão e justino era entendido como a ciência de governar os homens, com vista à ordem pública em todos os domínios da sociedade. A polícia ou ciência policial era uma forma de administração e uma técnica de governo do Estado. Ter uma boa polícia da cidade ou do reino significava uma boa administração e bom governo político da coisa pública.

Com a criação de organismos próprios para prover a ordem pública *lato sensu* na sociedade (em especial, a Tenência de Polícia de Paris, que serviu de modelo aos restantes países do Ocidente), o conceito de polícia assumiu um sentido orgânico. Existia agora uma corporação com amplos poderes, destinada a garantir a ordem em todos os domínios da Administração do Estado absolutista monárquico, com o fim último de fazer prosperar o engrandecimento do reino e a felicidade do povo. A sua ferramenta: o direito policial, desprovido de quaisquer limites e controlo administrativo, judicial ou político. No meio da discricionariedade (e arbitrariedade) ilimitada do direito de polícia, nasce o mundo do não-direito da polícia, o Estado de Polícia.

Os abusos do Absolutismo e do Estado de Polícia conduziram às revoluções liberais, que lhes puseram termo. Uma série de fatores, de entre os quais os ideais liberais e a introdução do constitucionalismo, levaram o conceito de polícia para um novo rumo, reduzindo-o à dimensão de garantia da segurança pública para o exercício dos demais direitos e liberdades.

Ao Estado liberal sucede o Estado de direito, limitando rigorosamente o exercício dos poderes de polícia. Passo a passo, o conceito de polícia redimensiona-se, ajusta-se aos princípios prevalentes do Estado de direito — como a dignidade da pessoa humana, a legalidade, a justiça, a liberdade, a segurança —, e chega-nos com a configuração semântica que hoje conhecemos.

JOÃO JOSÉ RODRIGUES AFONSO

OFICIAL DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (PORTUGAL)  
/ LICENCIADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS (ISCPSI) / DOUTOR  
EM DIREITO (UAL) / INVESTIGADOR DO ICPOL/ISCPSI  
/ PROFESSOR CONVIDADO DO ISCPSI NO MESTRADO EM  
CIÊNCIAS POLICIAIS.

## **POLICE: ETYMOLOGY AND EVOLUTION OF THE CONCEPT**

### *ABSTRACT*

The word police has a long onomasiological approach. It appears in Greco-Roman Antiquity, with the Greek word 'politeia' and Roman word 'politia', meaning the government of the City-state. In the Middle Ages, the concept of police evolved to signify the good order of the civil society, promoted by the Prince. In the Modern Era, with the emergence of the absolutist theories of power, the concept of police passed to designate all the activity of the State towards the good government of the nation and public order in general. The police law (*jus politiac*), understood as the science to rule men, was the means by which the Prince reached the purpose of the State: the happiness of the nation. With the end of the Old Regime and the introduction of liberal values, the concept of police took a new path, passing to designate the guarantee of public security for the exercise of other rights and freedoms. Finally, the legal state set the concept to its principles. So appears the current sense of police.

**KEYWORDS:** Police; 'politeia'; 'politia'; police law.

## **POLICÍA: ETIMOLOGÍA Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO**

### **RESUMEN**

La palabra policía tiene un largo recorrido onomasiológico. Nace en la Antigüedad Clásica grecorromana, con el vocablo 'politeia' de los griegos y 'politia' de los romanos, con el significado de gobierno de la Ciudad-estado. En la Edad Media, el concepto de policía evolucionó para significar el buen orden de la sociedad civil, promovido por el príncipe. En la Edad Moderna, con la emergencia de las teorías absolutistas del Poder, el concepto de policía pasó a designar toda la actividad del Estado tendiente al buen gobierno de la nación y al orden público en general. El derecho policial (*jus politiae*), entendido como la ciencia de gobernar a los hombres, constituía el medio a través del cual el príncipe alcanzaba el fin eudemonológico del Estado: la felicidad de la nación. Con el fin del Antiguo Régimen y la introducción de los valores liberales, el concepto de policía tomó un nuevo rumbo, reduciéndose a las dimensiones de garante de la seguridad pública para el ejercicio de los demás derechos y libertades. El Estado de derecho lo ajustó a sus principios dogmáticos. Así nos llega el sentido actual de la policía.

**PALABRAS CLAVE:** Policía; 'Politeia'; 'Politia'; derecho policial.

### **BIBLIOGRAFIA**

- ALLETZ, M. — **Dictionnaire de Police Moderne**. Deuxième édition, Tome III, Paris : A la Librairie de Jurisprudence et d'Administration, 1823.
- ALTAFIN, JUAREZ — **O Cristianismo e a Constituição**. 1.<sup>a</sup> edição, Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.
- BERTRAND, ELIE e FELICE, FORTUNE-BARTHELEMY DE — **Éléments de la Police Générale d'un État**. Tome Premier, Yverdon, 1781.
- BLUTEAU, RAPHAEL — **Dicionario da Lingua Portuguesa** Composto pelo Padre D. Raphael Bluteau, Reformado, e Accrescentado por António de Moraes Silva. Tomo II, Lisboa: Na Officina de Simão Thaddeo Ferreira, 1789, s. v. «policia».
- \_\_\_\_\_ — **Vocabulario Portuguez e Latino**. Tomo I. Coimbra:

No Collegio das Artes da Companhia de JESU, 1712.

\_\_\_\_\_ — **Vocabulario Portuguez e Latino**. Tomo VII. Lisboa:  
Na Officina de Pascoal da Sylva, 1720.

BOBBIO, NORBERTO — **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.<sup>a</sup> edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Título original: *Il Futuro della democrazia: Una difesa delle regole dei gioco*, 1984.

BORGES, JOSÉ FERREIRA — **Dicionário Jurídico-Comercial**. 2.<sup>a</sup> edição, Porto: Typographia de Sebastião José Pereira, 1856.

BOVA, SERGIO — s. v. «Polícia». In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (coord.) — **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C., Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira. Vol. I, 11.<sup>a</sup> edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Título original: *Dizionario di política*, 1983.

CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES — **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol. I, 4.<sup>a</sup> edição, revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

\_\_\_\_\_ — **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.<sup>a</sup> edição, Coimbra: Almedina, 2007.

CASTRO, CATARINA SARMENTO E — **A Questão das Polícias Municipais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

CHOPPIN, RENE — **Trois Livres de la Police Ecclésiastique, en laquelle est amplement traité des droits royaux selon l'usage des Cours de France, sur les personnes e bien des Ecclésiastiques**. Trad. du latin par Jean Tournet, Paris : Estienne Richer, 1634.

CONSTÂNCIO, FRANCISCO SOLANO — **Novo Dicionario Critico e Etymologico da Lingua Portugueza**. Paris: Na Officina Typographica de Casimir, ed. Angelo Francisco Carneiro, 1836, s. v. «policia», «policiar», «policiado», «policial».

DELAMARE, NICOLAS — **Traité de la Police**. Tome I, Paris:

- Chez Michel Brunet, Grand' Salle du Palais, au Mercure Galant, 1722.
- DIAS, HÉLDER VALENTE — **Metamorfozes da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade**, Coimbra: Almedina, 2012.
- DUCHESNE — **Code de la Police ou Analyse des Réglements de Police**. 4.è édition, revue, corrigée, augmentée & mise en deux Parties, Tome I, Paris : Chez Prault père, 1767.
- ESSARTS, NICOLAS-TOUSSAINT LEMOYNE DES — **Dictionnaire Universel de Police**. Tome 8è, Paris: Moutard, 1790, s. v. «Police».
- FLOGAITIS, SPYRIDON — **The Evolution of Law and the State in Europe: Seven Lessons**. London: Bloomsbury Publishing, 2014.
- FONSECA, PEDRO JOSÉ DA — **Parvum lexicon latinum lusitana interpretatione adjecta**. Olisipone: Typ. Reg., 1798, s. v. «politia».
- FREIRE, PASCOAL JOSÉ DE MELO — Instituições de Direito Civil Português. In **Boletim do Ministério da Justiça**, n.ºs 161 a 170, 1966-67. Trad. Miguel Pinto de Menezes. Título original: *Institutiones iuris civilis lusitani*, 1789.
- FREMINVILLE, EDME DE LA POIX DE — **Dictionnaire ou Traité de la Police Générale des Villes, Bourgs, Paroisses et Seigneuries de la Campagne**. Paris : Chez Gissey, 1763.
- GOUVEIA, JORGE BACELAR — **Estudos de Direito Público**. Vol. I, 1.ª edição, S. João do Estoril: Principia, 2000.
- GROVES, JOHN (rev) — **A Greek and English Dictionary**. Boston: Hilliard, Gray and Company, 1839, s. v. «Πολιτεία».
- HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL e SUBTIL, JOSÉ MANUEL — Corporativismo e Estado de polícia como modelos de governo das sociedades euro-americanas do Antigo Regime. In **O Brasil Colonial 1443-1580**, Vol. I, 1.ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, pp. 127-166.
- HOBBS, THOMAS — **Leviatã. Ou Matéria, Forma e Poder**

**de uma República Eclesiástica e Civil.** Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner; Rev. Eunice Ostrensky. Ed. brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título do original inglês: *Leviathan*, Cambridge University Press, 1996.

GOTTLOBS VON JUSTI, JOHANN HEINRICH — **Elémens Généraux de Police. Démontrés par des raisonnemens fondés sur l'objet & la fin qu'elle se propose** (traduits de l'Allemand par M. E.). Paris : Chez Rozet, 1769.

KAUFMANN, ARTHUR — **Filosofia do Direito.** Trad. António Ulisses Cortês. 5.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

Leão XIII — Carta Encíclica *Rerum Novarum* (Das Coisas Novas), de 15 de maio de 1891.

MALBERG, RAYMOND CARRE DE — **Contribution à la théorie générale de l'État.** Tome I, Paris : Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920.

MELLO, FRANCISCO FREIRE DE — **Discurso Sobre Delictos e Penas, e qual foi a sua proporção nas diferentes épocas da nossa jurisprudência: principalmente nos três séculos primeiros da Monarquia Portuguesa.** Londres: T. C. Hansard, 1816.

MONET, JEAN-CLAUDE — **Polícias e Sociedades na Europa.** Trad. Mary Amazonas Leite de Barros, 2.ª edição, 1.ª reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Título original: *Polices et Sociétés en Europe*, 1986.

NAPOLI, PAOLO — **Naissance de la police moderne: Pouvoir, normes, société.** Paris : Édition La Découverte, 2003.

NOZICK, ROBERT — **Anarquia, Estado e Utopia.** Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991. Título original: *Anarchy, State and Utopia*, 1974.

OLIVEIRA, EDUARDO FREIRE DE — **Elementos para a História do Município de Lisboa** — Parte I. Tomo II, Lisboa: Typographia Universal (Imprensa da Casa Real), 1885.

- Pio XI — **Carta Encíclica Quadragesimo Anno** (40.º aniversário da Rerum Novarum), de 15 de maio de 1931.
- PLATÃO — **A República**. Livro IV. Tradução de J. Guinsburg. Introdução e notas de Robert Baccou. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1965.
- SAMPAIO, JORGE SILVA — **O Dever de Proteção Policial de Direitos, Liberdades e Garantias**. Coimbra Editora, 2012.
- SILVA, ANTÓNIO DELGADO DA (red.) — **Collecção da Legislação Portuguesa — Desde a Última Compilação das Ordenações. Legislação de 1750 a 1762**. Lisboa: Typografia Maigrense, 1830.
- SILVA, GERMANO MARQUES DA — A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais — A Polícia e o Direito Penal. In **Revista Polícia Portuguesa**, Ano LVI, II Série, Bimestral, n.º 82, Julho/Agosto, 1993.
- SILVA, JOSÉ JUSTINO DE ANDRADE E (compil. e anot.) — **Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa**, II Série (1640-1647). Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1856.
- SMITH, ADAM — **Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms. Delivered in the University of Glasgow** by Adam Smith, reported by a student in 1763. Ed. Edwin Cannan, Oxford: At The Clarendon Press, 1896.
- SOARES, ROGÉRIO — **Interesse Público, Legalidade e Mérito**. Coimbra: Atlântida, 1955.
- SUBTIL, CARLOS LOUSADA e VIEIRA, MARGARIDA — Os Tratados de Polícia, fundadores da moderna saúde pública (1707-1856). **Revista de Enfermagem Referência**, III Série – n.º 7 – jul., Coimbra, 2012, pp. 179-187.
- SUBTIL, JOSÉ MANUEL LOUZADA LOPES — O direito de polícia nas vésperas do Estado Liberal em Portugal. FONSECA, Ricardo Marcelo (coord.) — **As Formas do Direito: Ordem, Razão e Decisão**, Curitiba: Juruá, 2013, pp. 275-332.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES — **Do Ministério**

**Público e da Polícia: Prevenção Criminal e Ação Penal  
como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano.**  
Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013.

\_\_\_\_\_ — **Teoria Geral do Direito Policial.** 3.<sup>a</sup> edição,  
Coimbra: Almedina, 2014.

VIEIRA, ALICE — **Esta Lisboa.** Editorial Caminho, S.A., 1993.

WILLEBRAND, JEAN PIERRE — **Abrégé de la Police des Villes.**  
Première Partie, Hambourg: Estienne et Fils, 1765.

WOLFF, CHRISTIAN — **Principes du Droit de la Nature et  
des Gens. Trad. Jean-Henri-Samuel Formey.** Tome III,  
Amsterdam : Chez Marc Michel Rey, 1753. Título original:  
Jus naturæ: methodo scientifica pertractatum.

